

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**  
**MESTRADO EM CIÊNCIAS MILITARES -**  
**SEGURANÇA E DEFESA**  
**2016/2017**



**DISSERTAÇÃO**

**A GOVERNANÇA DOS JOGOS OLÍMPICOS E  
PARALÍMPICOS RIO2016**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DO EXÉRCITO PORTUGUÊS.



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**

**A GOVERNANÇA DOS JOGOS OLÍMPICOS E  
PARALÍMPICOS RIO2016**

**Coronel de Infantaria Emílio Vanderlei Ribeiro**

Dissertação do Mestrado em Ciências Militares - Segurança e Defesa  
2016/2017

Lisboa - 2017



## **INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**

### **A GOVERNANÇA DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS RIO2016**

**Cor Inf Emílio**

Dissertação do Mestrado em Ciências Militares - Segurança e Defesa  
2016/2017

Orientador:

Cor Cav Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon

Lisboa - 2017



## **Agradecimentos**

Ao Tenente-Coronel Macedo Gonçalves, professor do IUM, pela orientação e paciência, que muito contribuíram para a elaboração deste estudo.

Ao Coronel Migon, meu dileto camarada e eterno orientador, pelas sugestões que contribuíram para a construção do trabalho final.

Aos entrevistados no âmbito desta investigação, pela sinceridade nas opiniões e pela disponibilidade em apoiar a construção do texto apresentado.

Aos meus comandantes, pela confiança e oportunidade que me deram.

Aos meus camaradas do melhor Curso de Estado Maior Conjunto de todos os tempos (CEMC 11-12), o meu muito obrigado por vossas amizades e a minha melhor continência de soldado paraquedista.

Por fim, às minhas meninas: Ana Paula, Gabriela e Ana Luísa; por todo o apoio e compreensão de sempre.



## Índice

Agradecimentos .....	I
Índice .....	II
Índice de figuras .....	IV
Índice de tabelas .....	V
Resumo .....	VI
<i>Abstract</i> .....	VIII
Palavras-chave .....	X
<i>Keywords</i> .....	X
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos .....	XI
Introdução .....	1
1. Revisão da literatura .....	4
a. Governança .....	4
b. O Dossiê de Candidatura (11 de fevereiro de 2009) .....	9
c. O Contrato de Cidade-Sede (2 de outubro de 2009) .....	9
d. O Ato Olímpico (Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009).....	10
e. A Autoridade Pública Olímpica (APO) .....	11
f. As estruturas congêneres nos diferentes níveis de Governo .....	23
g. A atuação dos Órgãos de Controle.....	29
h. Análise parcial das estruturas de governança dos Jogos .....	31
2. Metodologia .....	33
a. Percurso metodológico.....	33
b. Modelo de análise .....	35
c. Instrumentos de observação .....	36
3. Análise .....	38
a. D1 – Existência de diversos fóruns de governança.....	38
b. D2 – Perda de agilidade no processo decisório no âmbito das estruturas de governança .....	40
c. D3 – Dificuldade do exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica....	42
d. D4 – A atuação dos órgãos de controle junto aos entes por intermédio da Autoridade Pública Olímpica .....	44



e. D5 – A APO possibilitou o foco no projeto em um processo com muitos atores envolvidos e em um cenário nacional complexo.....	47
Conclusões .....	51
Bibliografia .....	54

## **Anexos**

A – Linha de Orientação Metodológica

B – Mapa Conceitual Inicial

C – Guião de Entrevista

D – Guião de Entrevista – Ligação com dimensões e indicadores do Modelo de Análise

E – Funções desempenhadas pelos entrevistados no âmbito dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016

F – Análise temática do conteúdo das entrevistas



## Índice de figuras

Figura 1 - A conjuntura nacional - 2009 x 2013.....	1
Figura 2 - Governança - processos relacionados .....	4
Figura 3 - Vancouver 2010 - Rede de Trabalho .....	6
Figura 4 - <i>Olympic Delivery Authority (ODA)</i> - Organograma.....	7
Figura 5 - A Governança dos Jogos Rio2016.....	8
Figura 6 - Legenda da Figura 2 (A Governança dos Jogos Rio2016) .....	8
Figura 7 - Dossiê de Candidatura (Volumes 1, 2 e 3) .....	9
Figura 8 - Mapa das cidades candidatas para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 .....	10
Figura 9 - O Ato Olímpico nas três esferas do Poder.....	11
Figura 10 - A integração dos entes consorciados e o Comité Rio2016.....	13
Figura 11 - Organograma da Autoridade Pública Olímpica (Gestão 2012/2013).....	13
Figura 12 - Organograma da Autoridade Pública Olímpica (Gestão 2013-2015).....	14
Figura 13 - Organograma da Autoridade Pública Olímpica (Gestão 2016-2017).....	14
Figura 14 - Conselho Público Olímpico (constituição) .....	15
Figura 15 - O Conselho de Governança da Autoridade Pública Olímpica.....	16
Figura 16 - O Orçamento dos Jogos Rio2016 .....	17
Figura 17 - Capa da Matriz de Responsabilidades (28 de janeiro de 2014).....	18
Figura 18 - Corpo da Matriz de Responsabilidades (28 de janeiro de 2014) .....	18
Figura 19 - 1ª Atualização da Matriz de Responsabilidades (28 de julho de 2014).....	19
Figura 20 - Sistema da Autoridade Pública Olímpica .....	20
Figura 21 - Estrutura de Governança do Governo Federal.....	24
Figura 22 - Estrutura de Governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro.....	25
Figura 23 - Estrutura de Governança da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.....	27
Figura 24 - Estrutura de Governança do Comité Rio2016 .....	28
Figura 25 - Os diversos fóruns de governança dos Jogos.....	38
Figura 26 - A Governança dos Jogos Rio2016.....	40
Figura 27 - Os órgãos de controle externo e a APO na fiscalização dos recursos dos Jogos Rio2016 .....	46
Figura 28 - O TCU e as OLIMPÍADAS de 2016 .....	46
Figura 29 - A conjuntura nacional – 2009 x 2013 .....	48

**Índice de tabelas**

Tabela 1 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 1 (Indicador I1.1) .....	39
Tabela 2 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 2 (Indicador I2.1) .....	41
Tabela 3 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 3 (Indicador I3.1) .....	43
Tabela 4 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 4 (Indicador I4.1) .....	47
Tabela 5 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 5 (Indicador I5.1) .....	48
Tabela 6 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 5 (Indicador I5.2) .....	49
Tabela 7 - Ligação do Guião de Entrevista com dimensões e indicadores do Modelo de Análise .....	D-1
Tabela 8 - Funções desempenhadas pelos entrevistados .....	E-1
Tabela 9 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 1 .....	F-1
Tabela 10 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 2 .....	F-2
Tabela 11 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 3 .....	F-3
Tabela 12 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 4 .....	F-4
Tabela 13 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 5 .....	F-5
Tabela 14 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 5 .....	F-6



## Resumo

A governança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos é um desafio complexo para toda cidade-sede. Considerado o maior evento desportivo do mundo, os Jogos Olímpicos envolvem a participação de diversos representantes dos setores público e privado, num processo que exige ações coordenadas e estratégicas para o cumprimento das obrigações e dos prazos junto ao Comité Olímpico Internacional (COI).

No Brasil, os Jogos Rio2016 demandaram a criação de uma estrutura legal exclusiva para coordenar a interlocução entre os três níveis de governo e o Comité Organizador. A Autoridade Pública Olímpica (APO) foi inspirada no modelo da *Olympic Public Authority* (ODA) dos Jogos de Londres (2012), mas com adaptações à realidade brasileira.

O consórcio integrou uma ampla estrutura de governança, composta por diversos fóruns de poder decisório em diferentes instâncias, além de instituições criadas isoladamente pelas esferas governamentais para atuarem exclusivamente em temas olímpicos. Esse contexto sinalizou a dificuldade da implementação fluida e ágil de um processo de planeamento que previsse uma interação eficaz e eficiente entre os três níveis de governo.

Assim, este trabalho visa a analisar a estrutura de governança na esfera pública da preparação dos Jogos Rio2016, desde a vitória da candidatura do Rio de Janeiro em 2009, até a realização do megaevento em agosto de 2016, para verificar sua utilidade e seus impactos na execução do papel legal da APO.

O percurso metodológico iniciou-se com a revisão da literatura sobre o tema, por meio da consulta de publicações, documentos, *websites*, matérias e artigos nacionais e estrangeiros relacionados aos Jogos Rio2016. Essa etapa permitiu uma visão abrangente e completa da problemática da estrutura de governança adotada para o megaevento.

Após a coleta da informação, passou-se à construção de um modelo de análise mais detalhada, tendo sido identificadas as dimensões e os indicadores a serem analisados de forma a atingir os objetivos da investigação. A observação da realidade foi enriquecida com a realização de entrevistas com integrantes do processo de organização dos Jogos Rio2016. O questionário serviu para analisar a implementação prática dos modelos teóricos identificados no início da investigação, a fim de se confirmar a hipótese de trabalho.

As conclusões da investigação apontam para lições aprendidas e oportunidades de melhoria que visam a colmatar as lacunas identificadas na estrutura de governança adotada para a realização dos Jogos Rio2016, considerando que a experiência possa ser replicada



na organização de futuros projetos semelhantes que envolvam a participação dos diferentes níveis de governo.

## **Abstract**

*The governance of the Olympic and Paralympic Games is a complex challenge for every host city. Considered the biggest sporting event in the world, the Games involve the participation of several representatives of the public and private sectors, in a process that requires coordinated actions and fast decision-making, strategic for compliance with obligations and deadlines with the International Olympic Committee.*

*In Brazil, the Rio2016 Games demanded the creation of an exclusive legal structure to coordinate the interlocution between the three levels of government and the Organizing Committee. The Olympic Public Authority (APO) was inspired by the Olympic Delivery Authority (ODA) model of the London 2012 Games, but with adaptations to the Brazilian reality.*

*The consortium has integrated a broad governance structure, composed of diverse forums of decision-making power in different instances, as well as institutions created by government spheres to work exclusively on Olympic themes. This context signaled the difficulty of the fluid and agile implementation of a planning process that predicted effective and efficient interaction between the three levels of government.*

*Thus, this paper aims to analyze the governance structure in the public sphere of preparation for the Rio2016 Games, from the victory of the Rio de Janeiro candidacy in 2009, to the delivery of the mega event in August 2016, to verify its usefulness and its impacts in carrying out the legal role of the APO.*

*The methodological course began with a review of the literature on the subject, through the consultation of publications, documents, websites and national and foreign articles related to the Rio2016 Games. This step allowed a comprehensive and complete view of the governance structure adopted for the mega event.*

*After the information was collected, a more detailed analysis model was constructed, and the dimensions and indicators to be analyzed were identified in order to achieve the objectives of the study investigation. The observation of the current reality at that time was enriched by interviews with members of the Rio2016 Games organization process. The questionnaire served to analyze the practical implementation of the theoretical models identified at the beginning of the investigation, in order to confirm the hypothesis of work.*

*The research findings point to lessons learned and opportunities for improvement aimed at bridging the gaps identified in the governance structure adopted for the delivery of the Rio2016 Games, considering that the experience can be replicated in the*



*organization of similar future projects involving the participation of the different levels of government.*



### **Palavras-chave**

- Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016
- Governança dos Jogos
- Autoridade Pública Olímpica

### **Keywords**

- *Rio2016 Olympic and Paralympic Games*
- *The Governance of the Games*
- *Olympic Delivery Authority*



## Lista de abreviaturas, siglas e acrônimos

AGLO	Autoridade de Governança do Legado Olímpico
APO	Autoridade Pública Olímpica
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CGOLIMPIADAS	Comité Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016
COI	Comité Olímpico Internacional
COJO	Comité Organizador dos Jogos Olímpicos
COMITÉ RIO2016	Comité Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016
EGP	Escritório de Gerenciamento de Projetos
EOM	Empresa Olímpica Municipal
GEOLIMPIADAS	Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016
H	Hipótese
HE	Hipótese Explicativa
IOC	<i>International Olympic Committee</i>
JOGOS	Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016
JOGOS RIO2016	Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016
ME	Ministério do Desporto
ODA	<i>Olympic Delivery Authority</i>
PPP	Plano de Providências Permanentes
Q	Questão
SNEAR	Secretaria Nacional de Desporto de Alto Rendimento
SAM	Subchefia de Articulação e Monitoramento
TCU	Tribunal de Contas da União

## Introdução

Após disputada campanha internacional, a cidade do Rio de Janeiro foi proclamada, em 2 de outubro de 2009, sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Naquele ano, o Brasil estava no ápice, com bons indicadores econômicos e a promessa de grande visibilidade mundial com a Copa do Mundo de 2014, seguida dos Jogos Rio2016. A economia crescia 7,5% ao ano e o poder de compra dos brasileiros estava em recuperação.

Mas a conjuntura mudou nos sete anos seguintes. As dificuldades começaram a aparecer e as crises político-financeira e econômica se instalaram no país. A media registrou o trajeto do auge à queda. A revista inglesa *The Economist* publicou a capa, em 2009, com o título “O Brasil Decola” e a imagem do Cristo Redentor disparando como um foguete. Em 2013, quando a economia cresceu apenas 0,9% no ano, a mesma revista trazia o Cristo Redentor em queda livre e a pergunta “O Brasil implodiu?”.



Figura 1 - A conjuntura nacional - 2009 x 2013  
(elaborado pelo autor, 2017)

Esse cenário potencializou a desconfiança por parte da media e até de integrantes do Comitê Olímpico Internacional (COI) de que o país conseguiria entregar o produto olímpico. O vice-presidente do Comitê, John Coates, chegou a declarar, em 2014, que os preparativos dos Jogos Rio2016 eram “os piores já vistos”.

Um ano depois da crítica do integrante do COI, porém, os progressos nas obras olímpicas eram visíveis. Tanto que Coates mudou o discurso e elogiou a preparação do megaevento. Mesmo com o agravamento da crise, que levou ao impeachment da Presidente da República, Dilma Rousseff, durante os Jogos, e a apuração de escândalos de corrupção, além de previsões catastróficas para a economia, o país persistiu na entrega dos primeiros Jogos Olímpicos da América do Sul, demonstrando que o compromisso com os Jogos Rio2016 era do Estado brasileiro.

Portanto, as dificuldades apresentadas pela conjuntura do país, aliadas à pressão da mídia e da sociedade sobre o cumprimento dos prazos e o uso dos recursos públicos, aumentaram o desafio dos organizadores de manter o foco no projeto do megaevento, com uma estrutura de governança adequada para conduzir seu planejamento e execução. O esforço foi reconhecido um mês antes da cerimônia de abertura do megaevento em agosto de 2016, quando o COI declarou que o Brasil estava pronto para receber o mundo para os Jogos Olímpicos.

A estrutura de governança dos Jogos Rio2016 é o objeto de investigação deste trabalho. O OBJETIVO GERAL é verificar os impactos da governança na atuação do consórcio público tripartite, a Autoridade Pública Olímpica (APO), criada exclusivamente para garantir a entrega do megaevento.

O conceito de uma boa prática de governança consiste em definir órgãos e unidades de apoio à governança interna e indicar como eles se relacionam com organizações e entidades de governança externas. Nesse sentido, para permitir a necessária divisão de encargos e responsabilidades na organização dos Jogos, os entes governamentais participantes - União, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro - celebraram contrato, criando a APO. Coube ao consórcio a tarefa de coordenar a participação dos três níveis de governo, envolvidos na preparação e realização dos Jogos, assegurando o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI (TCU, 2013).

Sobre a Autarquia deveria ter recaído a atribuição de agir em nome da federação, bem como de coordenar e integrar entes tão díspares, juntamente com o Comitê Organizador, parceiro privado responsável pela operação das competições desportivas, na modelagem de uma atividade inédita, que certamente servirá de referência para iniciativas futuras de igual formato.

No entanto, além dos diversos fóruns com poder decisório, paralelamente à APO, cada um dos entes consorciados criou sua estrutura de governança interna com superposição de atribuições de coordenação das ações governamentais, constatado pelo Tribunal de Contas da União desde 2013, no Acórdão 2596/2013-Plenário, trazendo impactos na tomada de decisão final (TCU, 2013.1).

No início da nossa investigação, considerávamos que a criação de diversos fóruns de poder decisório e a existência de diferentes estruturas de governança dispersas não fazia sentido. Os resultados da nossa análise, tal como apresentados no terceiro capítulo, indicam que no planejamento e preparação dos Jogos Rio2016 se mantém a necessidade de conduzir as tarefas sob a égide de uma estrutura de governança única, sendo que, na



realidade nacional, faz sentido a materialização de uma estrutura dedicada a atuar nas três esferas de governo. A falta de um poder de coerção para a APO necessário para agilizar a cobrança no repasse de informações pelos entes e a centralização dos dados no prazo determinado foi outra indicação observada.

O percurso metodológico iniciou-se com a revisão da literatura sobre o tema, através da consulta de documentos sobre os Jogos Rio2016, permitindo uma visão abrangente e completa da problemática da estrutura de governança dos Jogos. Após a coleta da informação e da sua análise inicial passou-se à construção de um modelo de análise, tendo sido identificadas as dimensões a analisar de forma a atingir os objetivos da investigação.

Em seguida, aborda-se a metodologia aplicada na investigação, com uma explicação detalhada do percurso metodológico, seguido do modelo de análise aplicado e dos instrumentos de observação utilizados.

No terceiro capítulo, apresenta-se o resultado da análise efetuada aos produtos resultantes da observação através da consulta da legislação e documentos e das entrevistas efetuadas. O relatório apresenta ainda, na conclusão, lições aprendidas na estrutura de governança adotada para a entrega dos Jogos Rio2016, e com sugestão de oportunidades de melhoria que visam a colmatar as lacunas identificadas para permitir replicar a experiência em projetos semelhantes no futuro.

## 1. Revisão da literatura

### a. Governança

#### 1) Definição

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar (o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros), direcionar (orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades dos usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral, assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos) e monitorar (os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas) a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2013).

São funções da governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos; e
- f) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência (TCU, 2013).



Figura 2 - Governança - processos relacionados  
(elaborado pelo autor, 2017)

Segundo (Peters & Pierre, 2008), a governança tem três significados essenciais:

- intercâmbio entre o Estado e a sociedade;
- um processo de orientação voltado para o aumento da capacidade do governo de atuar formando parcerias estratégicas com vários atores; e
- um fenômeno empírico que trata da implantação de instrumentos de política específicos.

A governança, portanto, tem a ver com a busca de objetivos comuns por meio de parcerias, orientando as ações coletivas para o consenso entre as partes envolvidas. Seus mecanismos fornecem a estrutura em que vários atores operam para chegar a acordo sobre uma visão comum ao desenvolver soluções para problemas emergentes (Girginov, 2012).

## 2) Governança nos Jogos Olímpicos de Inverno de Vancouver 2010

O Canadá realizou importantes avanços na estrutura de governança dos Jogos Olímpicos, resultado de uma experiência adquirida desde os Jogos de Calgary, em 1988. Esse progresso vai desde avanços no uso da tecnologia à criação de normas específicas para o país sediar eventos desportivos, como a adoção de um acordo multilateral para formalizar a integração entre os organizadores. O modelo canadense não adota uma *Olympic Delivery Authority*, mas utiliza uma abordagem baseada nas seguintes premissas (Parent, 2015):

- envolvimento planejado e coordenado de todo o Canadá;
- liderança apropriada;
- flexibilidade da estrutura da comissão;
- busca de conhecimento e disseminação; e
- disposição para inovar.

Estudos indicam que a abordagem canadense, utilizada nos Jogos Olímpicos de Inverno de Vancouver (2010) e em outros grandes eventos desportivos, pareceu satisfazer os critérios e sugestões fornecidos na literatura sobre a boa governança olímpica.

A ausência da *Olympic Delivery Authority* (ODA) na estrutura de Vancouver 2010 não significa, porém, que o Canadá se opõe a esse tipo de estrutura, mas que seu valor real e sua importância merecem análise mais aprofundada antes de uma eventual implementação pelos canadenses.

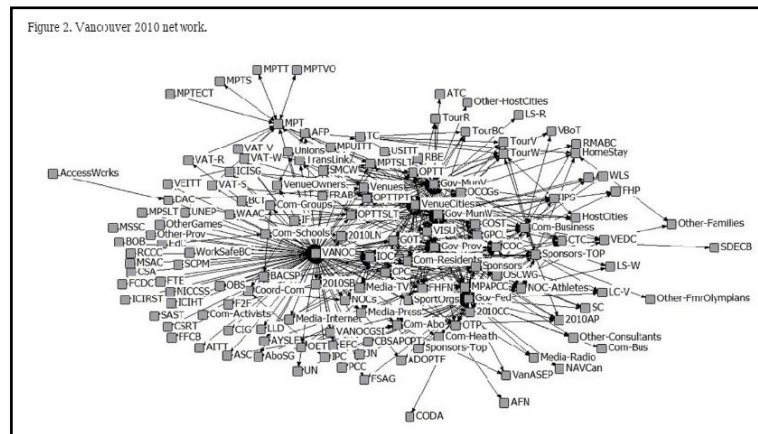


Figura 3 - Vancouver 2010 - Rede de Trabalho  
(Fonte: Parent, 2015)

### 3) Governança nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Londres 2012

A *Olympic Delivery Authority* (ODA) foi criada para entregar arenas desportivas, instalações, infraestrutura e transporte para os Jogos Londres 2012, no prazo, no orçamento e com um legado duradouro. Órgão público ligado ao Departamento de Cultura, Media e Desporto, foi estabelecido em 2006 pelo Ato dos Jogos de Londres 2012, e dissolvido em dezembro de 2014.

A aspiração, entretanto, era entregar muito mais do que o melhor possível legado económico, social e ambiental, através de soluções inovadoras, de negociações com parceiros e da maximização dos benefícios e dos recursos. A ODA foi a responsável pelo repasse de recursos para as construções olímpicas.

Os principais objetivos da ODA foram os seguintes (*Olympic Delivery Authority*, 2011):

- criar infraestruturas e instalações associadas às instalações dos Jogos;
- acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável;
- entregar os locais olímpicos e paralímpicos no prazo;
- projetar e construir de acordo com as especificações e o orçamento acordado, prevendo o uso legado acordado;
- fornecer as infraestruturas de transporte necessárias para os Jogos;
- implementar planos de transporte eficazes que prevejam o uso legado;
- entregar planos acordados de legado sustentável para o Parque Olímpico e todos os locais.

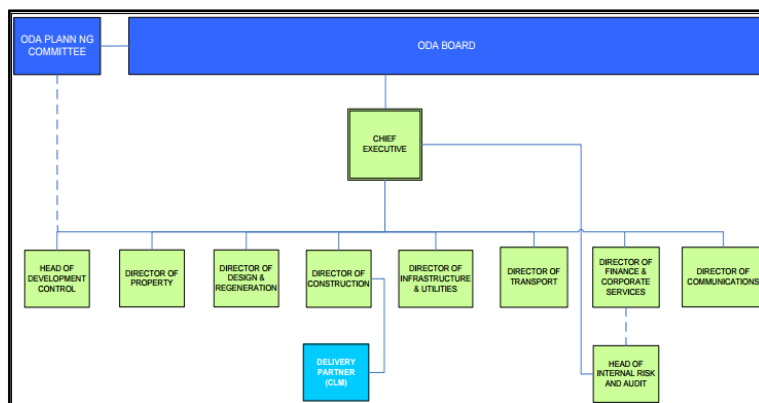


Figura 4 - *Olympic Delivery Authority (ODA)* - Organograma  
(Fonte: ODA, 2011)

No debriefing dos Jogos de Londres 2012, o ex-CEO da ODA, Dennis Hone, declarou que entre as lições aprendidas no megaevento está a delegação de poderes para obter agilidade, de forma que as decisões sejam tomadas nos momentos certos.

#### 4) Governança nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016

O compromisso assumido pelo Estado brasileiro de sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 colocou em evidência a capacidade do País de planejar, organizar e executar o maior evento desportivo do planeta. Pela primeira vez, o Brasil se preparava para receber cerca de 15 (quinze) mil atletas de 206 países para disputar em 65 modalidades desportivas, em arenas espalhadas por quatro regiões da cidade. Portanto, entregar estruturas no prazo e com qualidade, além de permitir a mobilidade de um grande fluxo de pessoas durante um curto período de tempo, com segurança, estavam entre os principais desafios dos organizadores (APO, 2016).

A organização e a execução dessa empreitada exigiram um esforço integrado e intenso, combinando atendimento a compromissos de governo, obediência a requisitos técnicos, investimentos em infraestrutura e instalações desportivas, tudo com o propósito de deixar um legado tangível e intangível para a nação.

Os pontos críticos identificados na construção do grande evento desportivo, na maioria dos casos, encontram solução com a definição da responsabilidade de execução e com o aporte de recursos orçamentários em tempo hábil, ou mesmo, uma decisão oportuna sobre alternativas coerentes. A Matriz Energética é um importante exemplo de resolução de impasse em que foi necessária atuação para identificar responsabilidades. O Grupo de Trabalho envolvido no tema, integrado pela APO, não encontrou eco nas suas resoluções e

Torna-se importante ressaltar a existência, ainda, de diversos fóruns envolvidos na organização dos Jogos. Essa sobreposição no processo de gestão implicou falta de celeridade na tomada de decisões estratégicas e enfraqueceu o papel do Conselho Público Olímpico, instância máxima dos Jogos Rio2016.

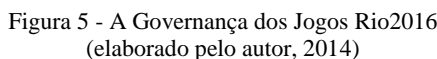


Figura 6 - Legenda da Figura 2 (A Governança dos Jogos Rio2016)  
(elaborado pelo autor, 2014)



### **b. O Dossiê de Candidatura (11 de fevereiro de 2009)**

O Dossiê de Candidatura discrimina as despesas e os investimentos entre os entes governamentais, além das receitas e despesas do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO). Os dados do projeto brasileiro foram disponibilizados em três volumes, com cerca de 600 páginas, no dia 11 de fevereiro de 2009, na sede do Comitê Olímpico Internacional (COI) em Lausanne, na Suíça. Os projetos apresentados foram uma estimativa inicial sobre temas como transporte, acomodações, meio ambiente, mapas e projetos arquitetônicos das instalações, com valores ainda a serem ajustados e detalhados, conforme previsto na legislação brasileira, consolidados posteriormente na Matriz de Responsabilidades<sup>1</sup> e no Plano de Políticas Públicas (Rio2016, 2009).



Figura 7 - Dossiê de Candidatura (Volumes 1, 2 e 3)  
(elaborado pelo autor, 2014)

O Dossiê previu a criação da APO, uma estrutura legal "central e atuante", encarregada da entrega e do legado dos Jogos, com o apoio dos três níveis de governo, para realizar a coordenação inter e intragovernamental. Portanto, o objetivo geral da APO, no Dossiê, era coordenar todo o apoio dos governos, incluindo o planejamento e realização das obras de infraestrutura e a entrega dos serviços públicos para os Jogos, funcionando como um parceiro do Comitê Organizador (Rio2016, 2009).

### **c. O Contrato de Cidade-Sede (2 de outubro de 2009)**

A eleição da cidade-sede dos Jogos Olímpicos tem a duração de cerca de sete anos e a candidatura do Rio de Janeiro teve o apoio dos três níveis de governo desde sua concepção inicial.

---

<sup>1</sup> Matriz de Responsabilidades - principal peça que determina responsabilidades e definições orçamentárias dos investimentos voltados exclusivamente aos Jogos.

O processo de escolha compreende: inscrições, questionários, classificações, escolha das cidades candidatas oficiais, novos questionários, inspeções das cidades candidatas e escolha por maioria absoluta dos votos.

Um aspecto muito favorável à escolha do Rio de Janeiro como cidade-sede foi a ampla experiência carioca em realizar eventos desportivos de grande porte: os Jogos Sul-Americanos de 2002, os Jogos Pan-americanos de 2007, o Campeonato Mundial de Judô de 2007, o Campeonato Mundial de Futsal de 2008, os Jogos Mundiais Militares de 2011 e a Copa do Mundo FIFA de 2014.

Após o anúncio do resultado, a cidade-sede eleita assinou o "Contrato de Cidade-sede" com o COI, que delegou as responsabilidades de organizar os Jogos ao país e ao Comitê Organizador Rio2016. Imediatamente após o anúncio do vencedor, o Contrato de Cidade Anfitriã foi assinado pelo COI, representantes da cidade eleita e do Comitê Organizador local.



Figura 8 - Mapa das cidades candidatas para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016  
(Fonte: por Felipe Menegaz, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=9968666>)

#### **d. O Ato Olímpico (Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009)**

O Ato Olímpico<sup>2</sup> consolidou o compromisso assumido pelo Brasil para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, e com a finalidade de assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos e de estabelecer regras especiais para a sua concretização, no âmbito da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, respectivamente. A aplicação dos referidos normativos foi condicionada à confirmação da escolha da cidade pelo Comitê Olímpico Internacional (Federal, 2009).

<sup>2</sup> Ato Olímpico - consolidado em 1º de outubro de 2009, mediante a publicação da Lei 12.035/2009 pela União, por meio do Decreto 41.839, de 29 de abril de 2009 do Estado do Rio de Janeiro e mediante a publicação do Decreto 30.379, de 1º de janeiro de 2009 do Município do Rio de Janeiro.





Figura 9 - O Ato Olímpico nas três esferas do Poder  
(elaborado pelo autor, 2017)

O Acordo de Cidade-Sede com o Comitê Olímpico Internacional foi ratificado pelos governantes brasileiros, após a eleição do Rio de Janeiro como sede dos Jogos de 2016, especificando os detalhes das obrigações e garantias assumidas perante o COI para a realização do megaevento desportivo.

#### **e. A Autoridade Pública Olímpica (APO)**

##### **1) A criação - Lei da APO<sup>3</sup>**

Entre as garantias assumidas perante o COI, constava a criação de ente que integrasse os esforços dos governos federal, estadual e municipal para a viabilização dos serviços públicos e da infraestrutura necessários à organização e à realização dos referidos Jogos.

Os termos do Protocolo de Intenções celebrado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro para criação de consórcio público<sup>4</sup>, sob a forma de autarquia em regime especial, denominado Autoridade Pública Olímpica (APO), foram ratificados na forma das Leis nº 12.396, nº 5.260 e nº 5.949, respectivamente dos Governos Federal, Estadual e Municipal, de 2011.

De acordo com a cláusula quarta da Lei 12.396, a APO tem um objetivo - coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI e oito finalidades (Federal, 2011):

<sup>3</sup> A Lei da Autoridade Pública Olímpica (APO) foi consubstanciada pela Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011 do Governo Federal; pela Lei nº 5.260, de 13 de abril de 2011 do Estado do Rio de Janeiro e pela Lei nº 5.949, de 13 de abril de 2011 do Município do Rio de Janeiro.

<sup>4</sup> Consórcio Público - pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, e demais normas específicas aplicáveis, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica.



- I - a coordenação de ações governamentais para o planejamento e entrega das obras e serviços necessários à realização dos Jogos, incluindo a representação dos entes consorciados perante órgãos ou entidades da administração, direta ou indireta, e outros entes da Federação nos assuntos pertinentes ao seu objeto;
- II - o monitoramento da execução das obras e serviços referentes aos Projetos Olímpicos;
- III - a consolidação do planejamento integrado das obras e serviços necessários aos Jogos, incluindo os cronogramas físico e financeiro e as fontes de financiamento;
- IV - o relacionamento, em conjunto com os próprios entes consorciados, com o Comité Rio2016 e demais entidades desportivas, nacionais e internacionais, responsáveis por modalidades olímpicas e paralímpicas nos assuntos relacionados à organização e realização dos Jogos;
- V - o planejamento referente ao uso do legado dos Jogos, com proposição de soluções sustentáveis sob os aspectos económico, social e ambiental;
- VI - a elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades junto aos consorciados e ao Comité Rio2016, visando definir obrigações das partes para a realização dos eventos, face as obrigações assumidas perante o COI;
- VII - a homologação prévia dos termos de referência, projetos básicos e executivos relativos à preparação e realização dos Jogos com a estrita finalidade de verificar se atendem aos compromissos assumidos junto ao COI, a serem contratados pelos entes consorciados, inclusive por seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, nos casos de utilização do regime diferenciado de licitações e contratos para as obras e serviços, estabelecido em lei federal;
- VIII - a interlocução, nos casos de impasses relacionados à execução de obras, com órgãos de controle, de licenciamento ambiental e demais órgãos envolvidos.

Do objetivo e finalidades expostos depreende-se que a APO foi a entidade responsável pela integração entre as esferas federal, estadual, municipal e com o ente privado Comité Rio2016, com vistas a garantir o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI (Fig. 10).



Figura 10 - A integração dos entes consorciados e o Comitê Rio2016  
(elaborado pelo autor, 2014)

## 2) Estrutura da APO

### a) Equipe multidisciplinar

Para cumprir sua missão, a APO foi constituída por uma equipe multidisciplinar, de visão sistêmica, para atuar em nível estratégico na preparação dos Jogos Rio2016. Engenheiros, arquitetos, economistas, procuradores, administradores, jornalistas, especialistas em tecnologia da informação, militares, entre outros, se debruçaram em variados temas como saúde, segurança, energia, imigração, transporte, dopagem, meio ambiente (APO, 2016). Percebe-se a ausência de representantes dos desportos.

A estrutura organizacional foi dinâmica e adaptou-se às fases de execução dos projetos olímpicos, sempre com o objetivo de cumprir a missão legal de integração dos entes governamentais. Conforme as atividades avançavam e as entregas aconteciam, a instituição direcionava o foco de seus trabalhos e a forma de se organizar internamente (APO, 2016), conforme os organogramas abaixo:



Figura 11 - Organograma da Autoridade Pública Olímpica (Gestão 2012/2013)  
(elaborado pelo autor, 2014)

O desafio na construção da equipe foi identificar as competências técnicas e transformá-las nas capacidades certas para atingir os objetivos de cada momento. A busca pela harmonia e pelo engajamento foi imprescindível para dar agilidade à gestão interna e contribuir com a boa governança dos Jogos (APO, 2016).



Figura 12 - Organograma da Autoridade Pública Olímpica (Gestão 2013-2015)  
(elaborado pelo autor, 2014)

Ao fim do processo, com as entregas das principais instalações desportivas concluídas, as diretorias de Mobilidade e Infraestrutura deram lugar às diretorias da Região Copacabana/Barra e Maracanã/Deodoro, que passaram a dar suporte na operação das regiões olímpicas (APO, 2016).



Figura 13 - Organograma da Autoridade Pública Olímpica (Gestão 2016-2017)  
(elaborado pelo autor, 2016)

Na concepção inicial adotada, consignada pelas Leis do Ato Olímpico e da APO, estabeleceu-se que a APO teria responsabilidade preponderante na entrega do “produto olímpico”, ou seja, no cumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil perante a comunidade internacional, incluindo o planejamento do legado, como ocorreu em Londres. No entanto, algumas atribuições definidas no mesmo ordenamento jurídico para a APO,

não foram bem assimiladas, no princípio, pelos entes governamentais, como o exercício da coordenação dos entes consorciados para a entrega do produto olímpico, por exemplo.

#### b) O Conselho Público Olímpico

Ainda para permitir a adequada coordenação e integração dos atores públicos envolvidos, destaca-se o Conselho Público Olímpico, parte integrante da APO e sua instância governamental máxima, prevista em lei. Integrado originalmente pelo Presidente da República, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e pelo Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, representa a interfederatividade do modelo adotado, apresentando-se como o último nível da cadeia decisória. Por deliberação unânime, coube-lhe aprovar os atos da APO, incluindo a Matriz de Responsabilidades, o Plano de Políticas Públicas e a Carteira de Projetos Olímpicos.



Figura 14 - Conselho Público Olímpico (constituição)  
(elaborado pelo autor, 2014)

Com vista à melhoria da Governança dos Jogos cabe dar ênfase ao papel estratégico e fundamental do Conselho Público Olímpico, por intermédio das autoridades representantes (titulares não ocuparam suas posições em nenhuma oportunidade), que deveriam garantir, permanentemente, as condições necessárias ao cumprimento, por parte da Autoridade Pública Olímpica (APO), das finalidades que a lei atribui à autarquia especial e ao Consórcio Público Tripartite da União, do Estado e do Município do Rio de Janeiro.

O Conselho de Governança foi órgão permanente de assessoramento do Conselho Público Olímpico, de natureza colegiada, composto pelos membros dispostos na figura 15. Da análise da estrutura do Conselho de Governança da APO depreende-se que a ausência do Ministério do Esporte (ME) deixa uma lacuna na importante tarefa de subsidiar as decisões do Conselho Público Olímpico no que concerne à APO, ficando o ME fora de um importante e fundamental fórum de assessoramento na estrutura de Governança dos Jogos.

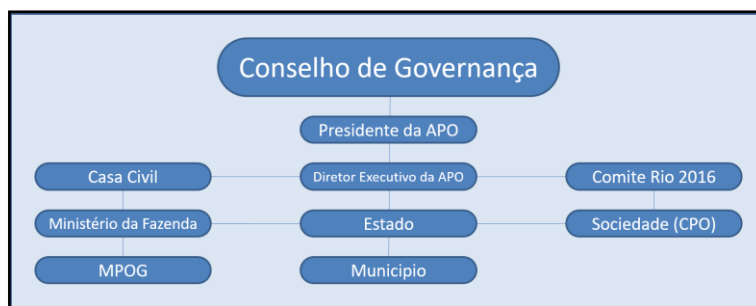


Figura 15 - O Conselho de Governança da Autoridade Pública Olímpica (elaborado pelo autor, 2014)

### c) Presidência da APO

Ao longo de seus seis anos de existência, a APO teve três presidentes. O estatuto da APO determinou que o presidente da instituição fosse escolhido pelo Presidente da República e por ele nomeado, após aprovação pelo Senado Federal.

A primeira mudança ocorreu dois anos depois de sua criação. No fim de 2013, sob novo comando, a APO passou por um choque de gestão. A autarquia foi reestruturada e adequada para cumprir seu papel legal com eficiência, o que permitiu melhor integração com os entes. Foram feitos ajustes na administração e uma remodelagem do quadro funcional para dar agilidade, qualidade e segurança nas tomadas de decisão.

A despeito das dificuldades encontradas que, passo a passo, foram sendo superadas, a APO avançou e o resultado mais significativo dessa mudança foi a definição da estratégia orçamentária, que estabeleceu que as obras de infraestrutura, os serviços e os investimentos efetuados durante a preparação e realização dos Jogos fossem explicitados pela Matriz de Responsabilidades, pelo Plano de Políticas Públicas e pelo Orçamento do Comitê Rio2016.

A segunda mudança na gestão foi realizada no início de 2015, quando o diretor executivo substituiu o presidente, conforme determinava o estatuto em caso de vacância do cargo. Um novo titular não chegou a ser nomeado para o cargo e a presidência foi ocupada por um substituto até a dissolução da autarquia em março de 2017, quando a Medida Provisória 771/2017 criou uma autarquia federal de caráter temporário, a Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) para substituir a APO, revogando a Lei 12.396.

### 3) O Orçamento dos Jogos Rio2016

A estratégia orçamentária dos Jogos Rio2016 foi composta por três peças:

- Matriz de Responsabilidades (público e privado) - os projetos governamentais executados com recursos financeiros públicos e privados, exclusivamente

associados à organização e realização dos Jogos. São os projetos que não aconteceriam se o Rio de Janeiro não fosse escolhido como cidade sede (APO, 2014);

- Plano de Políticas Públicas (público) - os projetos que antecipam ou ampliam investimentos federais, estaduais e municipais em infraestrutura e políticas públicas; e
- Orçamento Comitê Rio2016 (privado) - investimentos do Comitê Rio2016 para organização e realização dos Jogos.



Figura 16 - O Orçamento dos Jogos Rio2016  
(elaborado pelo autor, 2014)

Por lei (Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011), coube à APO a elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades.

#### CLÁUSULA TERCEIRA - DAS DEFINIÇÕES

[...]

IV - *Matriz de Responsabilidades* - documento vinculante que estipula as obrigações de cada um dos seus signatários para com a organização e realização dos Jogos;

#### CLÁUSULA QUARTA – DOS OBJETIVOS E DAS FINALIDADES DA APO

[...]

VI - *a elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades*, visando definir obrigações das partes para a realização dos eventos, face as obrigações assumidas perante o Comitê Olímpico Internacional;

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DO CONSELHO PÚBLICO OLÍMPICO

Parágrafo quinto - Compete ao **Conselho Público Olímpico**:

[...]

VI - *aprovar a Matriz de Responsabilidades*.

O documento englobou os compromissos assumidos pelos entes governamentais associados exclusivamente para a organização e realização do evento. A Matriz relacionou projetos e responsabilidades pela execução e aporte de recursos.





Figura 17 - Capa da Matriz de Responsabilidades (28 de janeiro de 2014)  
(elaborado pelo autor, 2016)

Nela foram indicados os valores e prazos dos projetos. Na metodologia adotada para a Matriz, os projetos alcançavam nível de maturidade adequado quando ocorria a licitação (projetos de governo) ou proposta (projetos privados), contendo escopo, custo e cronograma. À medida que os demais projetos alcançavam maturidade, os prazos e valores eram incluídos, pois já teriam cronogramas e orçamentos com grau significativo de consistência.

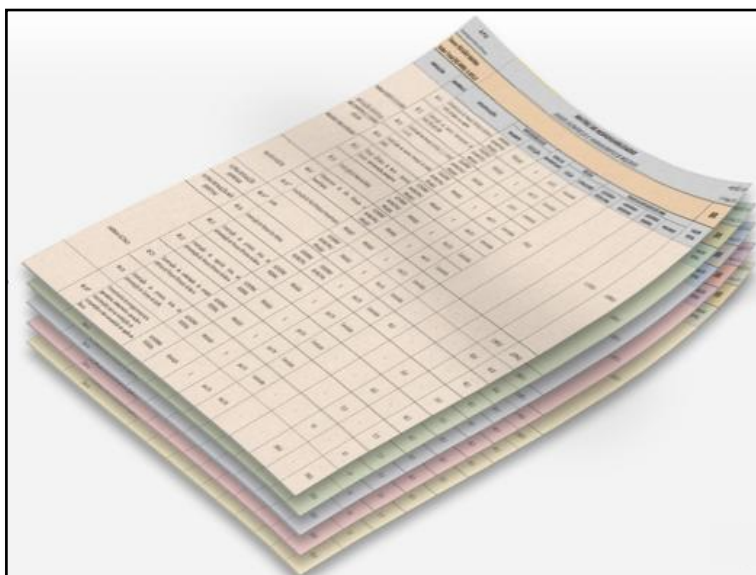


Figura 18 - Corpo da Matriz de Responsabilidades (28 de janeiro de 2014)  
(elaborado pelo autor, 2014)

A primeira atualização da Matriz de Responsabilidades foi divulgada em 28 de julho de 2014, seis meses após o lançamento da versão inicial, seguindo a mesma metodologia de confecção. Houve uma evolução na maturidade dos 52 (cinquenta e dois)



projetos, passando de 46% para 71% daqueles que já tinham condições de apontar os valores e prazos para suas realizações. Nesta atualização, aproximadamente 65% dos recursos foram captados em fontes privadas, um diferencial no modelo brasileiro.

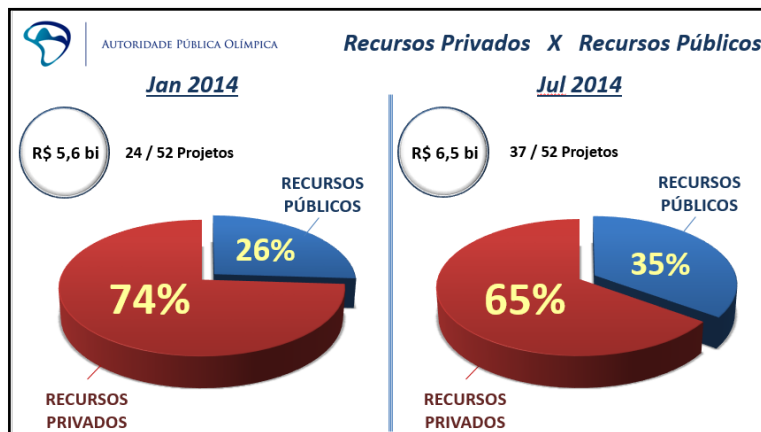


Figura 19 - 1ª Atualização da Matriz de Responsabilidades (28 de julho de 2014)  
(elaborado pelo autor, 2014)

No primeiro semestre de 2014, os preparativos do evento obtiveram bons resultados com o encaminhamento de projetos que, por suas características, se constituíam no “coração dos Jogos”. Assim, a Vila Olímpica dos Atletas, o Parque Olímpico da Barra e o Complexo Desportivo de Deodoro receberam o necessário incremento para que pudessem avançar conforme o planejamento inicial.

Resultado de integração efetiva dos diversos atores sob coordenação da APO, o lançamento da Matriz de Responsabilidades, em 28 de janeiro de 2014, se mostrou um importante instrumento de acompanhamento para a sociedade.

#### 4) O Sistema APO

Também merece destaque a construção de uma ferramenta integradora para que todos os atores pudessem ter acesso, tempestivamente e de forma confiável, ao andamento das obras e dos serviços. Desenvolvido totalmente pela equipe de Tecnologia da Informação da APO e abastecido diariamente pelos técnicos, o Sistema APO chegou às Olimpíadas com um armazenamento de mais de 20 mil arquivos entre fotos, vídeos e documentos de diferentes espécies, que ficam como legado para a administração pública brasileira.

O monitoramento dos projetos executados pelos entes governamentais contribuiu para o cumprimento dos prazos definidos para as entregas das instalações desportivas e dos

serviços que atuaram durante os Jogos. As informações coletadas e analisadas pelos técnicos da APO foram registradas em um banco de dados informatizado, o Sistema APO. A partir desse sistema, foi possível construir o conhecimento necessário para tomada de decisões estratégicas durante a preparação do evento.

O Sistema APO acompanhou:

- o andamento das obras;
- informações sobre cada um dos locais de competição;
- os riscos;
- o roteiro da Tocha; e
- informações sobre o clima e sobre o trânsito, dentre outros.

A sistemática criada revelou-se simples, de fácil inserção de dados e grande abrangência, permitindo a extração de informações variadas, organizadas conforme a necessidade ou finalidade. Com seu aperfeiçoamento, constantemente realizado pela equipe de Tecnologia da Informação da APO, se constituiu na integradora das integradoras.

Um reforço adicional para que o Sistema fosse aprimorado foi dado pelo Tribunal de Contas da União, ao recomendar, em julho de 2014, a elaboração de Termos de Cooperação com o Ministério do Desporto, o Escritório Gerenciador de Projetos do Governo do Estado do Rio de Janeiro (EGP), a Empresa Olímpica Municipal (EOM) e o Comitê Rio2016. Esses termos asseguraram o fluxo de informações entre os entes sobre o andamento de obras e serviços.



Figura 20 - Sistema da Autoridade Pública Olímpica  
(elaborado pelo autor, 2014)

## 5) A integração dos Entes (União, Estado, Município e Comitê Rio2016)

A APO, como contrato de consórcio público celebrado entre os Entes, com regime regulado por lei, teve a tarefa de coordenar a participação de todos os envolvidos na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, assegurando o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI (Federal, 2011). Esse contrato fez da autarquia o elo entre os mesmos atores e o Comitê Rio2016, empresa privada sem fins lucrativos, que cumpriu a função de interlocutor do Comitê Olímpico Internacional.

Algumas atribuições definidas no mesmo ordenamento jurídico para a APO, não foram bem assimiladas, no princípio, pelos entes governamentais. A Cláusula Quarta do Protocolo de Intenções, constante da Lei nº 12.396, definiu o objetivo e as finalidades do consórcio. Este preceito, por si só, já seria suficiente para verificar o grau de responsabilidade e importância da Autoridade Pública Olímpica.

Ao integrar entes tão díspares - União, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro -, juntamente com o Comitê Organizador dos Jogos Rio2016, a APO configurou-se como um modelo inédito de gestão interfederativa, que poderá servir de referência para iniciativas futuras de formato semelhante.

Desde a sua criação, a Autoridade Pública buscou definir, entre todos os envolvidos nos preparativos, o seu verdadeiro espaço e a sua verdadeira vocação. O reconhecimento de suas atribuições foi a primeira dificuldade encontrada, sendo superada, gradualmente, por meio de uma série de medidas implementadas internamente pela própria autarquia. Com esforço e determinação, a APO perseguiu sua missão de cumprir os compromissos assumidos perante o Comitê Olímpico Internacional (COI) e entregou um produto olímpico que deixará como legado benefícios para o País e a população brasileira.

Dessa forma, a APO, com tudo o que foi desenvolvido ao longo de sua existência, e sobretudo no ano de 2014, quando ficou com sua estrutura interna pronta para participar de um sistema de governança construído de forma equilibrada, com regras bem definidas e respeitando as atribuições legais ou formalmente assumidas no Dossiê da Candidatura, por cada ente participante.

Os instrumentos legais que a criaram também regularam sua missão e atuação, definindo a responsabilidade da APO na entrega do “produto olímpico”. Na coordenação e integração dos entes, coube à APO garantir que o Brasil cumprisse o acordado com o Comitê Olímpico Internacional em seu Dossiê de Candidatura. O Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e o Legislativo acompanharam as suas diversas atividades.

Com isso, coordenar os entes e monitorar obras e serviços com apoio na Matriz de Responsabilidades foi a forma de garantir que os compromissos assumidos fossem plenamente realizados. Mas existiram alguns entraves à atuação da APO, dos quais sobressai a falta de poder decisório ou meios de coerção, diagnóstico também observado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2596 / 2013 e nos Acórdãos 1662 e 2914, ambos de 2014.

A integração com os entes envolvidos, atribuição legal da APO, avançou de forma consistente. Um desafio constante foi o ajuste da governança para consolidar um modelo ágil de tomada de decisões estratégicas, haja vista o fator inexorável para a entrega do produto olímpico: o tempo.

Além disso, desde o início do processo, e paralelamente à Autoridade Pública Olímpica, cada um dos órgãos consorciados criou sua estrutura própria de governança dos Jogos que, no decorrer dos preparativos, observaram-se sobreposições de funções e atribuições, o que já foi, inclusive, constatado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2013, conforme expresso no Acórdão 2596/2013 - Plenário (TCU, 2013.1).

*“4.2.2 Dentro das estruturas dos governos, temos a Autoridade Pública Olímpica – APO, como autarquia constituída por um consórcio dos três níveis de governo. Atualmente conta com 72 funcionários, tem a missão precípua de coordenar as atividades dos governos, elaborar/consolidar a Matriz de Responsabilidade e acompanhar os projetos constantes da Carteira de Projetos Olímpicos – CPO.*

*4.2.3 A essa entidade governamental, que inicialmente daria conta de interagir com o Comité Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO/OCOG), foram acrescidas mais três, uma em cada ente de Governo, a saber: Empresa Olímpica Municipal – EOM, Escritório de Gerenciamento de Projetos – EGP e o Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos – GEOLimpíada.*

*4.2.4 Esses organismos paralelos à APO estão responsáveis pela coordenação das ações para os Jogos relativas aos entes aos quais estão vinculados, tornando-se, dessa forma, os principais interlocutores das definições políticas dos seus governos.*

*4.2.5 Essas estruturas dialogam em três órgãos colegiados consultivos, o Comité de Coordenação, responsável pelo acompanhamento de projetos específicos, o Comité Executivo, no qual são realizados debates com vistas a encaminhamento de propostas na área dos Jogos e finalmente Grupos de Trabalhos, das mais diversas áreas (acessibilidade, aeroportos, concessionárias, garantias e energia, segurança, sustentabilidade, etc.). Segundo esse modelo de governança, tais deliberações devem ser consolidadas na APO, quando se referem a medidas a serem implementadas pelos governos.*

*4.2.6 Cabe, conforme tal modelagem, à APO e ao Rio2016 a responsabilidade pela interlocução com o COI.”*

A falta de integração e a atuação dispersa dos atores envolvidos resultaram em poucos avanços na preparação dos Jogos até o fim de 2013. A partir daí, foi acentuada a

cobrança por parte da mídia e órgãos de controle por progressos na organização, mais especificamente pelo lançamento da Matriz de Responsabilidades, documento vinculante e fundamental, previsto na Lei nº 12.396, lançado em 28 de janeiro de 2014 (APO, 2014).

#### **f. As estruturas congêneres nos diferentes níveis de Governo**

A existência de estruturas congêneres nos diferentes níveis de Governo na organização dos Jogos, implicou falta de celeridade na tomada de decisões.

##### **1) GOVERNO FEDERAL**

O Ministério do Desporto (ME), foi considerado pela União como o órgão do Governo Federal vinculado aos Jogos Rio2016. Na sua esfera de atribuições atuaram o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (CGOLIMPÍADAS)<sup>5</sup>, o Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (GEOLIMPÍADAS) e a Secretaria Nacional de Desporto de Alto Rendimento (SNEAR) para equacionar os problemas do Executivo com relação às competições.

O GEOLIMPÍADAS tinha por atribuição aprovar e coordenar as atividades do Governo Federal referentes aos Jogos Rio2016, desenvolvidas por entidades da administração pública federal. Formado por representantes do Ministério do Desporto (que o coordenava), da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Justiça, do Ministério da Defesa, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União era um órgão de coordenação, com algumas sobreposições às iniciativas e tratativas da Casa Civil da Presidência da República e, por vezes, da própria APO.

A Casa Civil da Presidência da República acompanhou e monitorou, por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), os grandes projetos do Governo Federal. O foco era verificar o emprego dos recursos governamentais, a execução dos grandes projetos e as pendências entre os órgãos da União com o propósito, no caso da organização dos Jogos, de eliminar possíveis dificuldades.

---

<sup>5</sup> Decreto da presidente Dilma Rousseff, de 13 de setembro de 2012, criou o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (CGOLIMPÍADAS), competente para definir as diretrizes e ações do governo federal para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e para supervisionar os trabalhos do Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (GEOLIMPÍADAS), sem prejuízo das competências da Autoridade Pública Olímpica (APO) (Decreto, 2012).

O amplo dimensionamento de ações dos diversos atores da União, que englobava desde questões voltadas a temas orçamentários até problemas pontuais no acompanhamento de obras e serviços, ocasionou sobreposições de atuação entre os diversos envolvidos na organização dos Jogos e, eventualmente, resultando em perda de agilidade na solução de entraves.

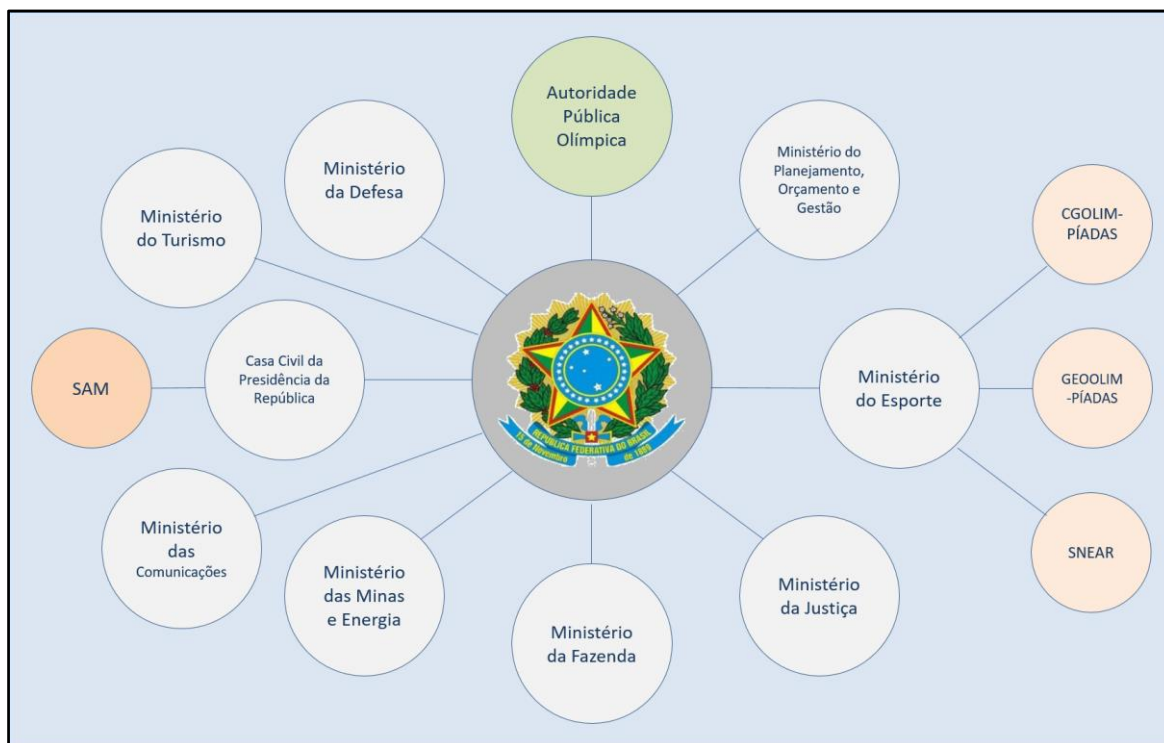


Figura 21 - Estrutura de Governança do Governo Federal  
(elaborado pelo autor, 2017)

## 2) GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Governo do Estado do Rio de Janeiro criou o Escritório de Gerenciamento de Projetos<sup>6</sup> (EGP) com os seguintes objetivos:

- definir diretrizes, metodologia e indicadores para o acompanhamento dos projetos;
- monitorar e acompanhar a evolução física e financeira dos projetos;
- identificar desvios e entraves à execução dos projetos e propor medidas para seu ajustamento; e

<sup>6</sup> O Escritório de Gerenciamento de Projetos foi criado pelo Decreto 40.890, de 7 de agosto de 2007 (Decreto, 2007), e é vinculado diretamente à estrutura da Secretaria de Estado da Casa Civil do Rio de Janeiro. Atualmente, é responsável, entre outras atribuições, pelo acompanhamento da implantação e execução de projetos estruturantes e estratégicos do governo, incluindo as ações para a realização da Copa 2014 e Olimpíadas 2016.



- adotar um sistema de informações para subsidiar a avaliação e o acompanhamento dos projetos.

O Estado do Rio de Janeiro teve atuação com número reduzido de projetos em relação ao grande evento, porém com importante peso estratégico para a cidade, como o tratamento das águas da Baía de Guanabara e da Bacia de Jacarepaguá (que não aconteceram), a construção da Linha 4 do Metrô, além da segurança pública. Algumas de suas atribuições iniciais foram repassadas para o Município, que as absorveu e procurou conduzir dentro do cronograma de cada projeto. Mostrou-se participativo e colaborador, compondo parceria efetiva com o Município.

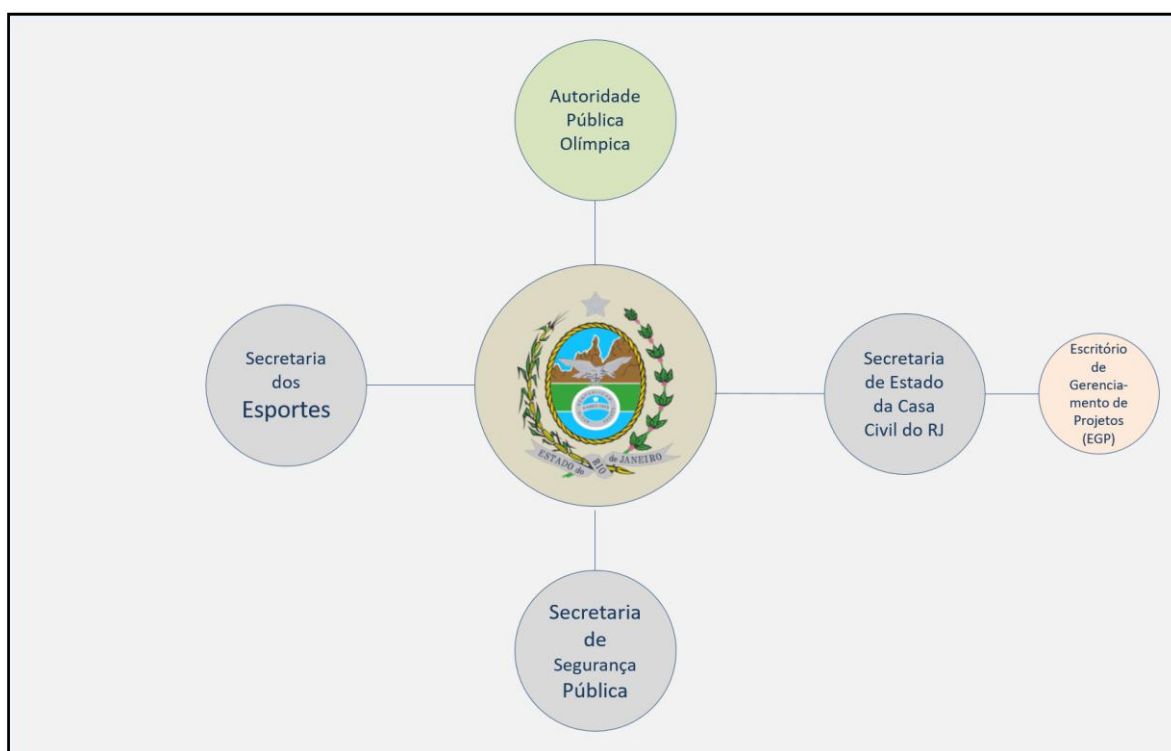


Figura 22 - Estrutura de Governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro (elaborado pelo autor, 2017)

### 3) PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro criou a Empresa Olímpica Municipal<sup>7</sup> (EOM). A entidade que teve origem em 2010, mudou para EOM em 18 de abril de 2011, com as seguintes atribuições, dentre outras:

- monitorar a execução dos programas e projetos da PCRJ relacionados à preparação da cidade para [...] os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016;

<sup>7</sup> A Empresa Olímpica Municipal foi criada pelo Município do Rio de Janeiro por meio da Lei municipal 5.272/2011, de 18/4/2011 (Municipal, 2011), e regulamentada pelo Decreto Municipal 34.045/2011.

- monitorar a aplicação dos recursos orçamentários destinados aos programas e projetos estratégicos da PCRJ relacionados à preparação da cidade para [...] os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016;
- estabelecer interlocução com os diferentes agentes envolvidos no processo de preparação da cidade do Rio de Janeiro para [...] os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016;
- definir, monitorar e divulgar as métricas de Legado [...] dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016;
- elaborar e executar a estratégia de comunicação da PCRJ relacionada a preparação da Cidade para [...] os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016;
- prestar serviços à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como à Autoridade Pública Olímpica – APO, para elaboração e revisão de estudos e projetos, e execução de obras e serviços necessários à preparação da Cidade para [...] os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

À EOM coube primordialmente a coordenação das atividades e projetos do Município do Rio de Janeiro relacionadas [...] aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 [...]. Além disso, teve a tarefa de fazer a integração entre a Prefeitura, os governos estadual e federal, e os diferentes agentes nacionais e internacionais envolvidos no processo de preparação da cidade para a realização destes eventos desportivos.

O Município do Rio de Janeiro foi atuante e eficaz durante todo o processo. Estruturou os preparativos de forma ágil com a criação da Empresa Olímpica Municipal, necessitando, apenas, ajustar as sobreposições de atribuições e definições de responsabilidades com outros segmentos, inclusive a APO. O Prefeito conduziu, pessoalmente, tratativas em relação à maioria das questões relacionadas ao evento, como também junto ao Rio2016 e ao COI, ajudando a solucionar os problemas afetos às Olimpíadas. O Prefeito da cidade sede tornou-se, naturalmente, destacado personagem olímpico.





Figura 23 - Estrutura de Governança da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro  
(elaborado pelo autor, 2017)

#### 4) COMITÉ ORGANIZADOR DOS JOGOS RIO2016 (Comité Rio2016)

A missão de organizar os Jogos Olímpicos é confiada pelo Comité Olímpico Internacional (COI) a um organismo constituído na cidade anfitriã. A partir da constituição pelas autoridades locais de um Comité Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO)<sup>8</sup>, esta entidade passa a se reportar diretamente ao COI, do qual recebe instruções.

Sua principal função é promover, organizar e realizar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016, seguindo as diretrizes do Contrato da Cidade-Sede, do Comité Olímpico Internacional, do Comité Paralímpico Internacional e da Agência Mundial Antidoping, respeitando a legislação brasileira, a Carta Olímpica e o Manual de Regras do Comité Paralímpico Internacional.

<sup>8</sup> No Brasil, desempenhando o papel de COJO, foi criado o Comité Organizador Rio2016 sob a forma de uma associação civil de direito privado, CNPJ 11.866.015/0001-53, com natureza desportiva, sem fins econômicos, formada por confederações brasileiras olímpicas, pelo Comité Olímpico Brasileiro e pelo Comité Paralímpico Brasileiro. Seu estatuto social foi aprovado pelos representantes das confederações brasileiras olímpicas em Assembleia de Constituição realizada em 9/3/2010.

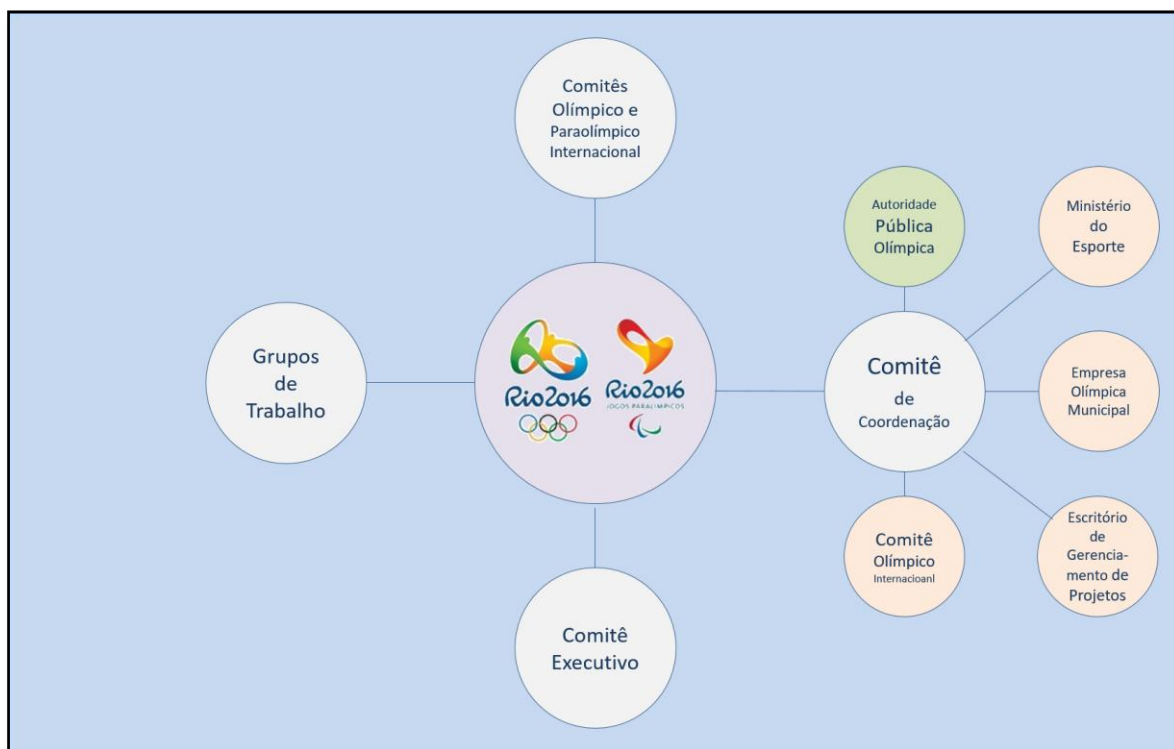


Figura 24 - Estrutura de Governança do Comitê Rio2016  
(elaborado pelo autor, 2017)

O Comitê Rio2016 adotou, unilateralmente, alternativa organizacional que possibilitou seu mandatário acumular funções com a presidência do Comitê Olímpico do Brasil.

Embora de caráter privado e não vinculado formalmente à APO, o Comitê Rio2016 foi um ator estratégico. Por iniciativa dos entes, em novembro de 2013, o Presidente da APO foi designado Vice-Presidente da Diretoria Estatutária do Comitê Rio2016, com aprovação da Assembleia Geral do próprio Comitê. Como se verificou posteriormente, tal decisão carecia de adequado parecer jurídico. Em 02 de junho de 2014, por intermédio da Resolução nº 08, o Conselho Público Olímpico disciplinou sua participação nas reuniões do Conselho Diretor.

Assim, a resolução regulamentou que a atuação do Presidente da APO seria, apenas, como representante convidado dos entes consorciados, sem qualquer responsabilidade legal sobre as decisões tomadas naquele fórum. Importante ressaltar que, mesmo integrando esse conselho, havia um limite para o acesso a determinadas informações e atos de gestão do Comitê, dada a natureza privada da entidade, dificultando a identificação de eventuais riscos que poderiam impactar o planejamento e a boa governança. A resolução não prosseguiu, ficando o Presidente da APO dispensado dessa atribuição.

### **g. A atuação dos Órgãos de Controle**

Com o natural avanço das atividades para a organização dos Jogos, os diversos órgãos de controle aumentaram a solicitação por informações, proporcionando mais transparência na execução dos diferentes processos. Tais órgãos identificaram na Autoridade Pública Olímpica e por intermédio do amparo legal de sua criação, a possibilidade de fiscalizar as ações dos entes consorciados e do próprio Comitê Rio2016, tendo em vista esse ser beneficiário de recurso público dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Para atender tempestivamente a essa demanda crescente, a APO precisou organizar toda uma sistemática de resposta, que incluiu a busca de informações junto aos diversos entes.

#### **1) Tribunal de Contas da União (TCU)**

Dentre as principais ações de controle do TCU, destacaram-se as desenvolvidas para a adequação da estrutura de governança dos Jogos, para o cumprimento do cronograma de execução das obras, para a regularidade da contratação e execução das diversas obras com recursos federais, para o acompanhamento das obras de energia elétrica, para a implantação das obras de mobilidade urbana, para a construção do legado dos Jogos, entre outras.

Mereceram destaque, ainda, os apontamentos que o TCU fez em 2013, por meio do Acórdão 2.596/2013 - Plenário, determinando atenção especial para a sobreposição de competências de atores na estrutura de governança dos Jogos, na não homologação da Matriz de Responsabilidades, que gerava risco de atraso na execução de obras essenciais às competições e atraso no andamento das atividades dos Grupos de Trabalho temáticos, como o de legado (TCU, 2013.1).

Por intermédio do Acórdão 1.662/2014 - Plenário, o TCU determinou que a APO desse ao Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas o mesmo tratamento jurídico dado à Matriz de Responsabilidades, mantendo igual posicionamento após os embargos de declaração, conforme Acórdão 2.914/2014 - Plenário. Dessa forma, o Plano de Políticas Públicas - Legado passou, também, a ser submetido ao Conselho Público Olímpico para aprovação.

Assim, o TCU entendeu que o Dossiê de Candidatura e o compromisso dos entes governamentais à época da vitoriosa campanha, consignada na Lei 12.035 de 2009 (Lei do

Ato Olímpico), eram as principais referências que deveriam balizar os trabalhos daquele Órgão, assim como da própria atuação da APO.

No Acórdão 2.880/2014 - Plenário, o TCU acolheu todas as alegações de defesa da APO relacionadas ao processo em que auditou as obras relacionadas à energia elétrica para os Jogos Rio2016.

Neste ano, foram julgados pelo TCU dois Acórdãos extremamente importantes para a governança - os Acórdãos 1.662/2014 - Plenário e 2.914/2014 - Plenário. De maneira geral, essas decisões suscitaram a necessidade de serem empreendidas várias ações pelos entes consorciados, APO e Rio2016, dentre as quais, destacaram-se:

- alterar a metodologia de elaboração da Carteira de Projetos Olímpicos, para que esse documento contemplasse uma lista de todos os projetos olímpicos relevantes, e não apenas os exclusivos para os Jogos;
- detalhar os projetos que estavam pendentes na Matriz de Responsabilidades, prevendo prazos e custos para cada obra ou serviço;
- relacionar os projetos do Comitê Rio2016 na Matriz de Responsabilidades que seriam objeto de assunção pelos entes a título de subsídio;
- indicar os serviços que seriam prestados nos Jogos na Carteira de Projetos Olímpicos e na Matriz de Responsabilidades;
- atualizar o Plano de Políticas Públicas e submetê-lo à aprovação do Conselho Público Olímpico; e
- monitorar e consolidar o planejamento integrado de todos os projetos olímpicos relevantes, inclusive os do Plano de Políticas Públicas.

Cabe ressaltar, que no Acórdão 3.427/2014 – Plenário, o Tribunal de Contas da União constatou que o Comitê Rio2016 não atendeu integralmente às solicitações contidas em ofícios de requisição, interferindo nas conclusões do trabalho, uma vez que não foi possível afirmar se a qualidade dos gastos efetuados respeitava os princípios da razoabilidade e da economicidade, como também não foi possível constatar a consistência das receitas em relação aos contratos firmados, a exemplo de patrocínios e licenciamento, situação que interferia diretamente no déficit operacional do Comitê, sob a responsabilidade do Governo Federal.

## 2) CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

A alteração, em 2013, do art. 2º da Instrução Normativa - TCU 63/2010, que incluiu a obrigatoriedade da apresentação do relatório de gestão e a constituição de processo de contas pelos consórcios públicos em que a União figurasse como consorciada, atribuiu à Autoridade Pública Olímpica esta responsabilidade.

Assim, a Controladoria-Geral da União (CGU), após análise da documentação que recebesse, realizaria auditoria no Processo de Contas e elaboraria o respectivo Relatório de Auditoria Anual de Contas. Igualmente, monitorava a solução dada às recomendações por intermédio do Plano de Providências Permanentes (PPP).

Foram recebidos pela APO, em 17 de novembro de 2014, os arquivos eletrônicos do Relatório de Recomendações e do Plano de Providências Permanente, com as recomendações emitidas pela CGU – Regional/RJ para a APO. Dentre elas, destacaram-se a manutenção de um fluxo de informações no Portal de Transparência, a divulgação do planejamento estratégico, a publicação no site da autarquia dos documentos relacionados à execução orçamentária e financeira, entre outras.

### 3) MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro também atuaram, instaurando inquéritos civis públicos nas matérias de suas atribuições relacionadas à preparação e realização dos Jogos. Assim, foram alvo de atenção a Carteira de Projetos Olímpicos e a Matriz de Responsabilidades, o Patrimônio Público, entre outros.

### 4) CONGRESSO NACIONAL

Conforme estabelecido na Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011, cabia ao consórcio remeter ao Congresso Nacional relatório de suas atividades semestrais. Os relatórios com o detalhamento dessas atividades foram entregues ao fim de cada período pelo presidente da APO, com o objetivo de dar transparência às ações institucionais.

## **h. Análise parcial das estruturas de governança dos Jogos**

Após identificar a presença de diversos atores envolvidos na preparação e organização das competições olímpicas – cada um deles com suas possibilidades e limitações previstas em lei ou mesmo de maneira informal e prática –, resta avaliar a governança, tal qual ela foi pensada.



Levando-se em conta as idiossincrasias de cada ente para que o modelo final de governança fosse um facilitador dos trabalhos, fica claro que a única estrutura que permeou todas as outras foi a Autoridade Pública Olímpica. Identifica-se ainda que o objetivo e as oito finalidades estabelecidas na Lei nº 12.396 deveriam orientar as demais estruturas criadas à somarem esforços junto à APO na consecução da missão de entrega dos Jogos.

Após analisadas as estruturas de governança criadas para os Jogos Rio2016 previstas nos Decretos referenciados, poderemos definir como aspectos-chave das mesmas, com interesse para esta investigação os seguintes:

- estruturas de governança independentes nos diferentes níveis de governo e Comité Rio2016;
- a Autoridade Pública Olímpica como integradora dessas estruturas congêneres criadas pelos entes consorciados.

## **2. Metodologia**

### **a. Percurso metodológico**

A investigação iniciou-se com a revisão de literatura, procurando identificar o corpo de conceitos que enquadram a problemática e analisar as estruturas de governança relacionadas aos Jogos Rio2016. A construção destes quadros, conceitual e aplicado, permitiu a criação de um modelo de análise que integra as dimensões a observar de forma a atingir o objetivo da investigação, assim como os indicadores que confirmam ou infirmam a presença ou implementação positiva dessas mesmas dimensões no âmbito da problemática em estudo (CIDIU, 2016).

Considerando o OBJETIVO GERAL como a verificação dos impactos da governança na atuação da Autoridade Pública Olímpica (APO), foram selecionados os seguintes OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- identificar os fóruns de governança criados para a consecução dos Jogos Rio2016;
- entender o funcionamento do processo decisório no âmbito das estruturas de governança criadas;
- avaliar o exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica para garantir a entrega dos Jogos Rio2016;
- identificar a atuação dos órgãos de controle no âmbito da preparação dos Jogos Rio2016; e
- levantar as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria na estrutura de governança dos Jogos Rio2016.

Para alcançar o objetivo geral desta investigação, iremos responder às seguintes questões (Anexo A - Linha de Orientação Metodológica):

Q1: Quais os fóruns de governança criados para a consecução dos Jogos Rio2016?

Q2: Como funcionou o processo decisório no âmbito das estruturas de governança criadas?

Q3: A Autoridade Pública Olímpica exerceu o papel legal de sua criação para garantir a entrega dos Jogos Rio2016?

Q4: Como os órgãos de controle identificaram o papel da APO no âmbito dos Jogos Rio2016?

Q5: Quais as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria a serem implementadas na estrutura de governança dos Jogos Rio2016?

A hipótese deste trabalho é a de que existiram indefinições e ambiguidades quanto às responsabilidades das entidades envolvidas na estrutura de governança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016, e deficiência na definição do papel legal da APO, justificadas pelas seguintes hipóteses explicativas (HE):

HE1: Houve dificuldades na integração entre as estruturas de governança criadas pelos diferentes níveis de governo para os Jogos Rio2016.

HE2: A diversidade de fóruns de governança criados para os Jogos Rio2016 prejudicou a celeridade na tomada de decisões estratégicas.

HE3: A Autoridade Pública Olímpica, como experiência ímpar de consórcio tripartite no País, exerceu o seu papel legal, mas sem a força necessária, causada pela falta de um poder de coerção.

HE4: Os órgãos de controle externo identificaram a APO como fonte de informação primária para a fiscalização da atuação dos três níveis de governo na preparação dos Jogos Rio2016.

HE5: A estrutura governança dos Jogos Rio2016 permitiu a identificação de lições aprendidas e oportunidades de melhoria a serem implementadas em projetos semelhantes.

Definidas as dimensões e os indicadores, procedeu-se à observação, através da consulta da documentação legal (Bibliografia) e de entrevistas semiestruturadas (anexos C, D, E e F) a funcionários que desempenharam ou desempenham funções em estruturas nacionais no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, com ligação direta ou indireta às estruturas de governança e à condução da entrega do produto olímpico. Para tal foi selecionada uma amostra intencional de oito indivíduos que cumprissem os requisitos, tendo estes sido entrevistados individualmente.

O guião da entrevista, transcrito no anexo C, foi construído com vista a abordar as dimensões previstas no modelo de análise<sup>9</sup>, de forma a obter dados que contribuíssem para a confirmação ou infirmação dos indicadores ou, quando tal não se revelou possível, para a clarificação da situação nacional no que respeita à temática em estudo. As entrevistas realizadas visaram somente recolher a opinião dos entrevistados, de acordo com a sua experiência nas funções que desempenharam, tendo apenas valor nesse âmbito, não se retirando ilações que extravasem o mesmo, nomeadamente quanto ao desempenho específico de funções dos entrevistados ou de outros nas estruturas analisadas.

---

<sup>9</sup> O Anexo D apresenta a ligação do guião da entrevista com as dimensões e indicadores do modelo de análise.



Por fim, a análise das referências legais e do conteúdo das entrevistas efetuadas visou a verificação qualitativa e quantitativa dos indicadores formulados para as dimensões do modelo de análise, permitindo assim responder às questões desta investigação (CIDIUM, 2016).

Para a análise de conteúdo das entrevistas realizadas optou-se por uma análise temática, de forma a identificar, quando possível, padrões nas respostas dos entrevistados que permitissem verificar a presença dos indicadores formulados para o modelo de análise, assim como identificar um possível caminho para a resolução dos problemas identificados na estrutura de governança utilizada nos Jogos Rio2016. A análise qualitativa das entrevistas seguiu o procedimento preconizado por Schmidt na obra *A Companion to Qualitative Research*, editada por Flick, et al. (2004, pp. 253-258). Numa primeira fase, através da leitura intensiva das entrevistas transcritas, determinaram-se categorias de análise dessas mesmas entrevistas; numa segunda fase, com base nas categorias determinadas, estabeleceu-se um guia para análise e codificação de cada entrevista; seguiu-se a codificação das entrevistas, que resultou no registo de excertos das mesmas que correspondessem às categorias de análise determinadas, tendo-se optado por efetuar a codificação por temas, correspondendo cada tema a uma dimensão/indicador do modelo de análise (os registos desta análise podem ser consultados no anexo F a este relatório); na quarta fase quantificaram-se os resultados da codificação, para cada tema e cada categoria, permitindo identificar padrões de resposta na globalidade da amostra para cada um dos temas (o resultado desta quantificação pode ser consultado nas tabelas que acompanham a análise das respectivas dimensões no capítulo três); por último, analisaram-se detalhadamente todas as entrevistas de forma a identificar possíveis soluções, baseadas nas experiências dos entrevistados, para problemas identificados durante a investigação.

## **b. Modelo de análise**

As dimensões (D) e respectivos indicadores (I) a analisar, decorrentes do estudo da literatura enquadrante e da doutrina de referência apresentado no primeiro capítulo deste relatório e esquematizado no anexo B (Mapa Concetual Inicial), foram:

- D1 – Existência de diversos fóruns de governança
  - I1.1 – Definição legal de forma clara e suficiente dos fóruns de governança envolvidos nos Jogos nos diferentes níveis de Governo



- D2 – Perda de agilidade no processo decisório no âmbito das estruturas de governança
  - I2.1 – Ausência de integração entre os fóruns de governança criados
- D3 – Dificuldade do exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica
  - I3.1 – Inexistência de poder coercitivo por parte da Autoridade Pública Olímpica
- D4 – A atuação dos Órgãos de Controle junto aos entes por intermédio da Autoridade Pública Olímpica
  - I4.1 – A Autoridade Pública Olímpica como um grande *hub* de informações sobre as obras e serviços exclusivos para os Jogos
- D5 – A APO possibilitou o foco no projeto em um processo com muitos atores envolvidos e em um cenário nacional complexo
  - I5.1 – As lições na entrega dos Jogos Rio2016
  - I5.2 – O consórcio tripartite como estratégia favorável de interlocução entre as partes, facilitando a integração

### c. Instrumentos de observação

Tal como já referido, a observação baseou-se na análise da legislação, das estruturas de governança e nas entrevistas efetuadas. A análise documental focou-se, essencialmente, nas seguintes referências legais:

- Lei n.º 12.035, de 1º de outubro de 2009 – Lei do Ato Olímpico;
- Lei n.º 12.396, de 21 de março de 2011 do Governo Federal; Lei n.º 5.260, de 13 de abril de 2011 do Estado do Rio de Janeiro e Lei n.º 5.949, de 13 de abril de 2011 do Município do Rio de Janeiro - Lei da Autoridade Pública Olímpica;
- Decreto Presidencial S/N, de 13 de setembro de 2012 – Criou o Comité Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (CGOLIMPIADAS);
- Decreto n.º 40.890, de 7 de agosto de 2007 – Criou o Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP);
- Lei municipal n.º 5.272/2011, de 18 de abril de 2011, regulamentada pelo Decreto Municipal 34.045/2011234/2009 – Criou e regulamentou a Empresa Olímpica Municipal (EOM);

- Assembleia de Constituição de 9 de março de 2010 – Aprovação do estatuto social do Comité Organizador dos Jogos Rio2016 pelos representantes das confederações brasileiras olímpicas (Comitê, 2010).

Os entrevistados, com experiência de desempenho de funções nas estruturas de governança dos diversos níveis de governo, nos Jogos Rio2016, foram os seguintes:

- General de Exército FERNANDO AZEVEDO E SILVA (Chefe do Estado-Maior do Exército e Presidente da Autoridade Pública Olímpica na gestão Outubro 2013 a Janeiro de 2015);
- JOAQUIM FRANCISCO MONTEIRO DE CARVALHO NETO (Presidente da Empresa Olímpica Municipal);
- Coronel R1 ALBERTO CARLOS DE MELLO FONSECA (Chefe do Escritório de Brasília da APO);
- DARA DE SOUZA SILVA (Chefe de Gabinete do Presidente da Autoridade Pública Olímpica);
- RICARDO SILVEIRA RIBEIRO (Procurador da AGU lotado na APO);
- JOSÉ ARRUDA DO NASCIMENTO (Assessor do Presidente da APO);
- BRÁULIO GOMES MENDES DINIZ (Procurador da AGU lotado na APO);
- RICARDO NAGAO (Procurador da AGU lotado na APO).

As opiniões dos entrevistados são exclusivamente pessoais, fruto da sua experiência profissional, e não correspondem ao posicionamento da instituição a que pertenciam na data da preparação do megaevento. No anexo E apresenta-se um resumo das funções desempenhadas pelos entrevistados nas estruturas de governança dos Jogos Rio2016.

### 3. Análise

#### a. D1 – Existência de diversos fóruns de governança

Da análise da Lei da Autoridade Pública Olímpica (aprovada pela Lei n.º 12.396, de 21 de março de 2011 do Governo Federal; pela Lei n.º 5.260, de 13 de abril de 2011 do Estado do Rio de Janeiro e pela Lei n.º 5.949, de 13 de abril de 2011 do Município do Rio de Janeiro), e, “considerando que, entre as garantias apresentadas, consta a criação de ente que integre os esforços dos governos federal, estadual e municipal para a viabilização dos serviços públicos e da infraestrutura necessários à organização e à realização dos referidos Jogos”, a Autoridade Pública Olímpica teve como objetivo: “coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI”. Esta atribuição conferida à APO ficou, logo à partida, limitada pela criação de estruturas congêneres pelos entes consorciados e também pela limitação na transmissão das informações prestadas por esses entes (Federal, 2011).



Figura 25 - Os diversos fóruns de governança dos Jogos  
(elaborado pelo autor, 2017)

Apesar de definidas explicitamente as finalidades da atuação da APO, dentre elas “a coordenação de ações governamentais para o planejamento e entrega das obras e serviços necessários à realização dos Jogos, incluindo a representação dos entes



consoantes perante órgãos ou entidades da administração, direta ou indireta, e outros entes da Federação nos assuntos pertinentes ao seu objeto (...)”, considera-se a existência de uma condução paralela pelos diversos fóruns de governança dos Jogos criados: CGOLIMPÍDAS e GEOLIMPÍADAS (no âmbito do governo Federal), do EGP (no âmbito do governo Estadual) e da EOM (no âmbito do governo municipal).

Ao mesmo tempo em que se identifica como bem clara a existência de uma estrutura responsável pela condução das atividades relacionados aos Jogos (APO), elencando exaustivamente as suas responsabilidades, levanta dúvidas quanto à efetividade de suas competências, tendo em vista os diferentes fóruns da governança criados, não submissos ao devido poder decisório da entidade.

Das entrevistas realizadas, sobressai uma prevalescente opinião de que as leis de criação da Autoridade Pública Olímpica - APO como consórcio tripartite definiram de forma CLARA porém INSUFICIENTE o papel da instituição na estrutura de entrega dos Jogos Rio2016, com 75% dos entrevistados a terem esta opinião (Tabela 1). O facto de três quartos dos entrevistados identificar claramente, porém de forma insuficiente o papel da APO, fruto da existência de diversos fóruns de governança nos Jogos Rio2016, é um forte indicador de que, pese embora a letra da lei assim o defina, a realidade não confirmou a sua implementação de forma suficiente. Esta insuficiência foi agravada pela sobreposição de responsabilidades existente entre os entes e pela falta de poder decisório da APO, indicado por quase todos os entrevistados.

**Tabela 1 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 1 (Indicador I1.1)**

<b>Tema 1</b>		
<b>Existência de diversos fóruns de governança</b>		
Definição legal de forma clara e suficiente dos fóruns de governança envolvidos nos Jogos nos diferentes níveis de Governo		
<b>Categorias de Análise</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>Porcentagem</b>
Definição legal clara e suficiente	2	25,0%
Definição legal clara e insuficiente	6	75,0%
<b>Ideias-chave complementares</b>		
Houve sobreposição de responsabilidades	5	62,5%
APO sem poder decisório	7	87,5%

Assim sendo, no nosso entendimento, em resposta à Q1 (Quais fóruns de governança criados para a consecução dos Jogos Rio2016?), confirma-se a HE1 - houve dificuldades na integração entre as estruturas de governança criadas pelos diferentes níveis de governo para os Jogos Rio2016. A lei definiu claramente o papel da APO, no entanto,

de forma insuficiente, creditada pela existência de diferentes fóruns de governança criados pelos três níveis de governo, o que nos leva ao ponto seguinte.

**b. D2 – Perda de agilidade no processo decisório no âmbito das estruturas de governança**

A lei coloca claramente a APO como a responsável pela coordenação da participação da União, do Estado e do Município na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 no Rio de Janeiro, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI, sendo que a criação de estruturas de governança congêneres acabou por sobrepor responsabilidades e ainda por tirar a agilidade necessária ao processo decisório. Esta sobreposição levanta, logo à partida, uma dúvida sobre um aspecto fulcral no âmbito da governança: a expressão “...considerando que, entre as garantias apresentadas, consta a criação de ente que integre os esforços dos governos federal, estadual e municipal para a viabilização dos serviços públicos e da infraestrutura necessários à organização e à realização dos referidos Jogos...” (Federal, 2011), sendo esta a Autoridade Pública Olímpica, se interpretada literalmente, significa que a governança dos Jogos deveria ser, efetivamente, da APO, tendo como instância máxima o Conselho Público Olímpico, e não as estruturas análogas criadas pelos entes consorciados.



Figura 26 - A Governança dos Jogos Rio2016  
(elaborado pelo autor, 2014)

A lei menciona ainda que à APO compete, entre outros, “o relacionamento, em conjunto com os próprios entes consorciados, com o Comitê Rio2016 e demais entidades desportivas, nacionais e internacionais, responsáveis por modalidades olímpicas e paralímpicas nos assuntos relacionados à organização e realização dos Jogos” (Federal, 2011). Esta competência parece confirmar a ilação de que a APO é quem deveria exercer,

efetivamente, a coordenação entre os entes consorciados e a integração destes com o Comitê Rio2016, e não as estruturas parecentes criadas.

Importa relevar que, conforme as indicações do TCU, a “governança compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2013). Para tal, o consórcio tripartite criado careceu de autoridade, própria ou delegada, sobre tais estruturas afins criadas. Se era competência da APO coordenar a participação da União, do Estado e do Município na preparação e realização dos Jogos Rio2016, e sendo o Conselho Público Olímpico a instância máxima decisória na estrutura dos Jogos, não se entende como não foi o consórcio entre União, Estado e Município, na prática, o orientador do processo decisório do megaevento.

Como se pode constatar pela leitura da tabela 2, para a totalidade dos entrevistados, houve perda de agilidade na tomada de decisão, fruto da sobreposição de responsabilidades relatada por 37,5% dos interrogados, apontando como motivos principais para tal, o elevado número de fóruns de governança criados, com falta de clareza na definição de responsabilidades nas estruturas de governança, o que não permitiu à APO exercer o papel legal de coordenação das atividades relacionadas à condução dos Jogos Rio2016.

**Tabela 2 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 2 (Indicador I2.1)**

<b>Tema 2</b>		
<b>Perda de agilidade no processo decisório no âmbito das estruturas de governança</b>		
Sobreposição de responsabilidades entre os fóruns de governança criados		
<b>Categorias de Análise</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>Porcentagem</b>
Houve sobreposição de responsabilidades	3	37,5%
Houve perda de agilidade na tomada de decisão	8	100,0%
Ideias-chave complementares		
Não reconhecimento do papel da APO	2	25,0%
Decisão final sem qualidade	2	25,0%

Também neste caso da sobreposição de responsabilidades entre os fóruns de governança criados e, citadas como ideias complementares para 25%, a APO não teve o seu papel reconhecido pelos entes consorciados e suas decisões finais não tiveram qualidade (Tabela 2).

Conclui-se assim que houve perda de agilidade na tomada de decisão, devido a sobreposição de responsabilidades entre as estruturas congêneres criadas pelos entes



consorciados, sendo igualmente pouco reconhecido o papel de relevância da APO à frente da governança dos Jogos Rio2016. Assim, em resposta à Q2 (Como funcionou o processo decisório no âmbito das estruturas de governança criadas?), consideramos confirmada a HE2 – a diversidade de fóruns de governança criados para os Jogos Rio2016 prejudicou a celeridade na tomada de decisões estratégicas.

### **c. D3 – Dificuldade do exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica**

Tal como apresentado no capítulo um, a Autoridade Pública Olímpica tinha um papel definido em lei na estrutura de governança dos Jogos Rio2016. A ela cabia a coordenação dos entes consorciados (União, Estado e Município) para a consecução do megaevento. No entanto, ao criarem estruturas congêneres, os entes acabaram por sobrepor responsabilidades, conforme abordado na análise D2. Dessa forma, apesar do consenso quanto à legalidade, a análise D1 apresentou a pouca clareza da lei no que respeita à definição da APO como responsável pela governança dos Jogos Rio2016. Esses aspectos já seriam suficientes para demonstrar a dificuldade encontrada pela APO para exercer o papel legal que lhe fora atribuído.

Para exercer tal competência, a APO contou com um quadro de cargos em comissão e funções gratificadas com previsão de 181 funcionários, conforme o Anexo I da Lei nº 12.396. A Cláusula Trinta e Dois da mesma Lei mencionava que os entes consorciados deveriam dar preferência à resolução de conflitos por mecanismos consensuais, tais como a conciliação e a mediação. Essa previsão legal ficou comprovada na prática na resolução de conflitos, como o caso da energia elétrica e da doença de cavalos, que demandou inclusive a padronização da legislação sobre o transporte de animais, depreendendo-se que a APO era o órgão que deveria sobretudo se antecipar aos eventuais riscos à realização dos Jogos e que, com base nas estruturas congêneres, os entes buscaram soluções paralelas para problemas que deveriam ser levados pela APO à análise e posterior solução a ser dada pelo Conselho Público Olímpico. Embora a simples leitura das finalidades da APO suscite muitas dúvidas quanto à real capacidade desta estrutura para as cumprir cabalmente, cingimo-nos, no âmbito desta investigação, às atribuições relacionadas com a coordenação dos entes consorciados na consecução dos Jogos, nomeadamente “a coordenação de ações governamentais para o planeamento e entrega das



obras e serviços necessários à realização dos Jogos (...) e o relacionamento (...) com o Comitê Rio2016” (Federal, 2011).

Embora previsto na Lei Nº 12.396, Cláusula Quarta, finalidade oitava, a APO como a responsável pela “interlocução, nos casos de impasses relacionados à execução de obras, com órgãos de controle, de licenciamento ambiental e demais órgãos envolvidos” (Federal, 2011), a entidade não contou com poder coercitivo sobre os entes consorciados, que agiam de acordo com seus interesses. A concepção do consórcio tripartite baseou-se eminentemente na cooperação dos entes que o instituíram (União, Estado e Município), sem o que a APO estaria condenada à inércia. A ausência de poderes à APO parece ter sido uma decisão racional dos entes consorciados, não uma falha da norma; sendo o fenômeno jurídico conhecido pelo Direito, denominado *soft law*, muito comum nos tratados internacionais, especialmente em matéria de meio ambiente. Foi uma forma de obter compromissos sem impor sanções. Depreende-se que a utilização desse mecanismo (*soft law*) foi uma compensação à falta de poder coercitivo, que resultou em perdas na capacidade de ação da APO. Pode-se especular, inclusive, que esse formato de consórcio menos empoderado tenha sido uma condição para que os três entes se integrassem a ele, ou seja, a condição de que a entidade não teria poderes para impor aos próprios entes nenhum tipo de ação, devido à efetiva ausência de poder coercitivo.

A opinião dos entrevistados parece confirmar esta análise, já que 87,5% dos entrevistados considera que a ausência de poder coercitivo legal à APO gerou dificuldade para que o consórcio tripartite exercesse o seu papel previsto em lei (Tabela 3).

**Tabela 3 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 3 (Indicador I3.1)**

<b>Tema 3</b>		
<b>Dificuldade do exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica</b>		
Inexistência de poder coercitivo por parte da Autoridade Pública Olímpica		
<b>Categoria de Análise</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>Porcentagem</b>
Ausência de poder coercitivo legal à APO	7	87,5%
Ideias-chave complementares		
A gestão dos recursos como instrumento de pressão	1	12,5%
Estruturas congêneres contribuíram para o limite de atuação da APO	2	25,0%

Isso mesmo confirmam dois dos entrevistados que interagiram diretamente com a avaliação jurídica da APO no seu recente desempenho de funções. Assim sendo, e tal como mencionado pela generalidade dos entrevistados, a correlação entre a APO e as estruturas

congêneres, e a ausência de poder coercitivo legal ao consórcio tripartite geraram dificuldades no exercício do papel legal da Autarquia, assim como a solução encontrada para as situações de crise não asseguraram a capacidade de resposta rápida que se exigia em tais situações.

Se “entre as garantias apresentadas, consta a criação de ente que integre os esforços dos governos federal, estadual e municipal para a viabilização dos serviços públicos e da infraestrutura necessários à organização e à realização dos referidos Jogos” (Federal, 2011) e, considerando que de facto, a APO, no que respeita à coordenação dos entes, “tem por objetivo coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI”; constata-se que a lei não deixa, desde logo, clareza quanto à dependência das estruturas congêneres criadas à APO; se bem que hierarquicamente não haja dúvidas de que o Conselho Público Olímpico é a entidade máxima na governança dos Jogos; embora, como vimos, a ausência de poder coercitivo legal ao Consórcio tenha gerado dificuldades no exercício do papel da Autarquia.

Esta dificuldade do exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica, relacionada à inexistência de poder coercitivo por parte da Autarquia está bem patente nas opiniões dos entrevistados (Tabela 3), encontrando-se consenso total sobre esta questão. Esta situação aponta para a necessidade das relações entre os entes envolvidos nos Jogos deverem ser claras e inequívocas. Tendo em conta o objeto de estudo desta investigação, parece óbvio haver consenso sobre quais os impactos da governança na atuação da Autoridade Pública Olímpica para garantir a entrega dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016, o que denota que existiram indefinições e ambiguidades quanto às responsabilidades das entidades envolvidas na estrutura de governança dos Jogos, essencial para a consecução do megaevento.

Como resposta à Q3 (A Autoridade Pública Olímpica exerceu o papel legal de sua criação para garantir a entrega dos Jogos Rio2016?), é nossa opinião que se confirma a HE3 – A Autoridade Pública Olímpica, como experiência ímpar de consórcio tripartite no País, exerceu o seu papel legal, mas sem a força necessária, causada pela falta de um poder de coerção atribuída ao consórcio.

**d. D4 – A atuação dos órgãos de controle junto aos entes por intermédio da Autoridade Pública Olímpica**



A representação dos entes consorciados perante órgãos ou entidades da administração, direta ou indireta, e outros entes da Federação nos assuntos pertinentes ao planejamento e entrega das obras e serviços necessários à realização dos Jogos coube à APO (Lei Nº 12.396). Os órgãos de controle (federais, estaduais e municipais) se organizaram para acompanhar e fiscalizar a correta aplicação dos recursos destinados à preparação e execução do megaevento. Além do controle da legalidade, legitimidade e economicidade dos projetos, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) também teve como fim assegurar a boa governança dos Jogos, contribuindo para o fortalecimento dos controles internos, a transparência dos gastos e a devida prestação de contas dos resultados alcançados (TCU, 2013).

A Matriz de Responsabilidades, documento que estipula as obrigações de cada um dos seus signatários (governos federal, estadual e municipal e o Comitê Organizador Rio2016) (APO, 2014), foi aprovada e publicada apenas em janeiro de 2014, ou seja, após a previsão inicial. A indefinição, por parte das três esferas de governo e do Comitê Rio2016, da distinção entre os projetos essenciais aos Jogos e as obras de interesse nacional, estadual ou municipal constituiu, à época, um dos principais motivos para a inexistência da Matriz, conforme previa a Lei Nº 12.396.

O lançamento da Matriz de Responsabilidades pela APO em janeiro de 2014, representou um avanço na transparência dos gastos com os Jogos e os órgãos de controle externo se basearam na Matriz para fiscalizarem o emprego dos recursos no megaevento. A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento das principais obras e serviços essenciais à realização dos Jogos Rio2016, passando a dispor de informações com uma visão mais abrangente e que possibilitava a identificação de riscos que pudessem impactar na entrega das instalações de competição e não-competição exclusivas para os Jogos.

Sendo o foco desta investigação a estrutura de governança dos Jogos Rio2016, não é possível, no que respeita a preparação e execução do megaevento, analisá-la isoladamente das restantes estruturas executivas e também fiscalizadoras, dada a natureza eminentemente colaborativa e paralela do processo.

Como se pode constatar na figura 27, os órgãos de controle encontraram na APO, e na missão atribuída à entidade, de onde se destaca a integração entre os entes consorciados e o Comitê Rio2016, não apenas na coordenação de ações governamentais para o planejamento e entrega das obras e serviços necessários à realização dos Jogos, mas igualmente no acompanhamento e na fiscalização da correta aplicação dos recursos

destinados à preparação e execução do megaevento, fator essencial para a transparência exigida pela sociedade.



Figura 27 - Os órgãos de controle externo e a APO na fiscalização dos recursos dos Jogos Rio2016 (elaborado pelo autor, 2017)

Com o objetivo de reforçar o aperfeiçoamento do Sistema de monitoramento da APO, o TCU recomendou os Termos de Cooperação entre a APO e o Ministério do Desporto, o Escritório Gerenciador de Projetos do Governo do Estado do Rio de Janeiro (EGP), a Empresa Olímpica Municipal (EOM) e o Comitê Rio2016; de forma a oficializar a remessa de informações dos entes ao consórcio.

A integração entre a APO e os entes avançou a partir de 2014, no entanto, a sobreposição de funções e atribuições entre o consórcio e as estruturas congêneres, também constatada pelo TCU desde 2013, representou falta de celeridade na tomada de decisões estratégicas e o ajuste da governança para consolidar um modelo ágil foi um desafio constante.

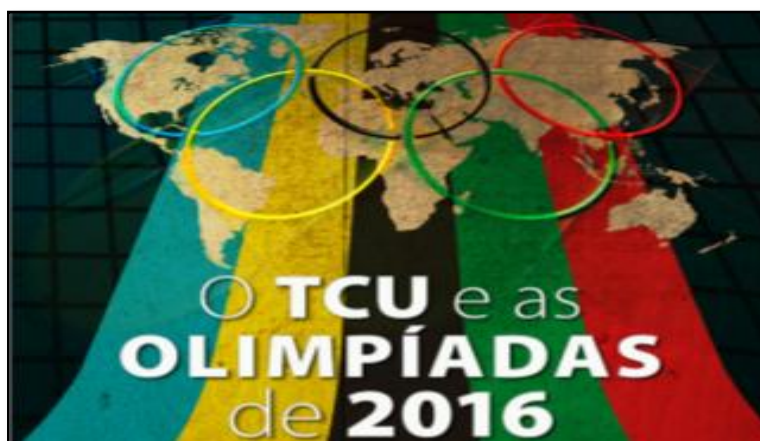


Figura 28 - O TCU e as OLIMPIADAS de 2016

(TCU, 2013)

Com isso, coordenar os entes e monitorar obras e serviços com apoio na Matriz de Responsabilidades foi a forma de garantir que os compromissos assumidos fossem plenamente realizados. Mas existiram alguns entraves à atuação da APO, dos quais sobressai a falta de poder decisório ou meios de coerção, diagnóstico também observado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2596/2013 e nos Acórdãos 1662 e 2914, ambos de 2014.

As entrevistas realizadas permitem confirmar esta análise, já que a totalidade dos entrevistados afirmam que a APO contribuiu para a fiscalização dos órgãos de controle (Tabela 4). A principal razão apontada prende-se ao facto do Sistema APO ter funcionado como fonte primária de informações à disposição dos órgãos de controle, relatado por 75% dos entrevistados e ainda pelo facto dos órgãos de controle externo terem fiscalizado os Jogos Rio2016 por intermédio da Matriz de Responsabilidades.

**Tabela 4 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 4 (Indicador I4.1)**

<b>Tema 4</b>		
<b>A atuação dos Órgãos de Controle junto aos entes por intermédio da APO</b>		
A APO como um grande <i>hub</i> de informações sobre as obras e serviços exclusivos para os Jogos		
<b>Categorias de Análise</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>Porcentagem</b>
A APO contribuiu para a fiscalização dos Órgãos de Controle	8	100,0%
O Sistema APO como fonte primária de informações dos órgãos de Controle	6	75,0%
<b>Ideias-chave complementares</b>		
Os Órgãos de Controle fiscalizaram os Jogos por intermédio da Matriz de Responsabilidades	2	25,0%

Assim sendo, em resposta à Q4 (Como os órgãos de controle atuaram no âmbito dos Jogos Rio2016?), entendemos que se confirma a HE4 – Os órgãos de controle externo identificaram a APO como fonte de informação primária para a fiscalização da atuação dos três níveis de governo na preparação dos Jogos Rio2016.

**e. D5 – A APO possibilitou o foco no projeto em um processo com muitos atores envolvidos e em um cenário nacional complexo**

A conjuntura nacional se tornou complexa nos anos que antecederam os Jogos, com crises política e económica instaladas no país. O Brasil, diferente do que publicou a revista

*The Economist*, em 2009, não decolou. A imagem do Cristo Redentor em queda livre, em 2013, retratava o momento do país, com a pergunta “O Brasil implodiu?”.



Figura 29 - A conjuntura nacional – 2009 x 2013  
(elaborado pelo autor, 2017)

O COI e a media em geral duvidaram da capacidade do país em entregar os Jogos Rio2016 diante do cenário nacional. Nem mesmo o impeachment da Presidente da República, Dilma Rousseff, durante a realização dos Jogos, e os escândalos de corrupção na esfera pública, foram capazes de desviar o compromisso do Estado brasileiro com a entrega dos Jogos Rio2016.

No que respeita as lições na entrega dos Jogos Rio2016, e na opinião da maioria dos entrevistados (62,5%), a concepção de uma organização pública tripartite, de forma pioneira no país, com objetivo claro e atribuições compartilhadas com os envolvidos na concepção dos Jogos, teve maior destaque; sobretudo pela integração proporcionada às partes envolvidas direta e indiretamente na construção dos Jogos. Porém, na opinião de metade dos colaboradores (50%), para que funcionasse tal como concebido, o consórcio deveria ter sido dotado de maior poder decisório, principalmente pelo fato de que cada esfera de governo criou sua própria estrutura para coordenar e implantar as ações sob sua responsabilidade, sem que estas tivessem subordinação ao consórcio.

Tabela 5 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 5 (Indicador I5.1)

Tema 5		
A APO possibilitou o foco no projeto em um processo com muitos atores envolvidos e em um cenário nacional complexo		
As lições na entrega dos Jogos Rio2016		
Categorias de Análise	Ocorrências	Porcentagem
O modelo tripartite inédito	5	62,5%





Necessidade de maior poder decisório	4	50,0%
--------------------------------------	---	-------

Ideias-chave complementares		
A APO como integradora	2	25,0%
Concorrência entre o Consórcio e as estruturas congêneres	2	25,0%

Já no que respeita as oportunidades de melhoria, e na visão de 75% dos entrevistados, a separação das funções de execução e monitoramento com uso de meras técnicas de *soft law* (boa vontade dos entes consorciados em cumprir os compromissos assumidos) pode ter sido um fator de limitação. A correção dessa falha exigiria manter a proposta do Dossiê de Candidatura, cometendo à APO não só o monitoramento, mas a execução dos projetos olímpicos. Nesse caso, com a competência do consórcio pela execução, é inevitável que os entes consorciados se disponham a abdicar da parcela de poder necessária para que a entidade atue de forma autônoma na conciliação do interesse comum e alcance resultados eficientes, evitando eventuais redundâncias ou indefinições de responsabilidades.

Tabela 6 - Análise Quantitativa das Entrevistas - Tema 5 (Indicador I5.2)

Tema 5		
A APO possibilitou o foco no projeto em um processo com muitos atores envolvidos e em um cenário nacional complexo		
O consórcio tripartite como estratégia favorável de interlocução entre as partes, facilitando a integração		
Categorias de Análise	Ocorrências	Porcentagem
A APO com responsabilidade pela execução dos projetos, não só pelo monitoramento	6	75,0%
Definição clara da atuação de cada estrutura congênere criada	4	50,0%

Ideias-chave complementares		
Maior autonomia do consórcio perante as estruturas congêneres criadas	3	37,5%

Mesmo diante de uma estrutura de governança marcada pela presença de muitos atores envolvidos, a APO possibilitou o foco no projeto olímpico. Em experiências que demandam a participação dos três níveis de governo, o consórcio tripartite mostra-se uma estratégia favorável de interlocução entre as partes, facilitando a integração. O consórcio poderia ter autonomia para punir eventuais descumprimentos de prazos, com multas estabelecidas e ainda ter competência pela execução e não apenas pelo monitoramento.



Assim sendo, em resposta à Q5 (Quais as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria a serem implementadas na estrutura de governança dos Jogos Rio2016?), no caso nacional, a estrutura de governança dos Jogos Rio2016 permitiu a identificação de lições aprendidas e oportunidades de melhoria a serem implementadas em projetos semelhantes.



## Conclusões

Nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, a organização das estruturas desportivas e não-desportivas, assume-se como um fator crítico, senão o mais crítico, de todas as complexas variáveis que os caracterizam. De facto, a definição clara da estrutura de governança para a organização e condução dos Jogos, independentemente dos entes associados, revela-se indispensável para garantir a agilidade e precisão nas tomadas de decisão, bem como a unidade de esforço nos diversos entes envolvidos e a confiança de todos, imprescindível em um megaevento.

Uma estrutura de governança com definições legais claras, porém insuficientes cria incerteza quanto às responsabilidades e à autoridade de cada ente, causa entropia nos processos, tornando-os menos eficientes e colocando em causa a capacidade dessa estrutura para desenvolver trabalho e, em última análise, garantir decisões ajustadas e atempadas.

Para os Jogos Rio2016, conforme previsto no Dossiê de Candidatura e de forma pioneira, foi criado um consórcio público tripartite, a Autoridade Pública Olímpica (APO), com base no modelo londrino de 2012, a *Olympic Delivery Authority* (ODA), adaptada à realidade brasileira. A APO possibilitou o foco no projeto olímpico, em um processo com muitos atores envolvidos; mesmo em um cenário político, económico e social, às vésperas dos Jogos, desfavorável ao bom encaminhamento dos trabalhos. Tanto que a media considerou o ano de 2016 como "o ano desastroso pela frente", e a euforia esperada para janeiro daquele mesmo ano por causa dos Jogos não aconteceu.

A APO integrou uma ampla estrutura de governança, composta por diversos fóruns e instituições congêneres criadas pelas esferas federal, estadual e municipal para atuarem com exclusividade em temas olímpicos. Esses fóruns paralelos provocaram, por vezes, a perda de agilidade nas tomadas de decisão; e o papel conciliador da APO foi evidenciado por diversas oportunidades, como o exemplo da Matriz Energética, considerado um *case* positivo de atuação da APO na resolução de impasses.

Diferente dos Jogos de Londres em 2012, não houve repasse de recursos financeiros por meio da APO para as construções. Além disso, o consórcio não tinha autonomia para punir eventuais descumprimentos de prazos na entrega de informações sobre os projetos.

A estrutura de governança dos Jogos Rio2016 foi eficaz, mas poderia ter sido mais eficiente. Fez o que deveria ter sido feito, mas poderia ter feito de uma maneira melhor, mais ágil, com menos desgastes, menos desconfiança. A existência de estruturas

congêneres provocou lentidão no processo decisório; e o tempo é um fator decisivo em um evento dessa magnitude.

Ainda assim, em experiências que demandam a participação dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), o consórcio tripartite mostrou-se uma estratégia favorável de interlocução entre as partes, facilitando a integração.

Com vista a colmatar as lacunas identificadas, sugerem-se as seguintes linhas de atuação que, obviamente, deverão ser alvo de estudo mais aprofundado com vista à sua objetivação de forma útil e adequada:

- Definição clara, legal e suficiente das entidades e respectivas estruturas responsáveis pela governança dos Jogos;
- Definição clara e inequívoca, legal e suficiente das competências do consórcio tripartite criado, mantendo o poder decisório na estrutura da APO;
- Definição clara de autoridade do presidente da APO para coordenar os trabalhos em prol dos Jogos;
- Subordinação das estruturas congêneres criadas pelas esferas federal, estadual e municipal ao consórcio público tripartite, ou ainda, o enxugamento da estrutura de governança, de modo a possibilitar uma resposta rápida e eficiente quando for necessária a sua atuação da APO;
- Agilização do processo de planejamento, nomeadamente dos procedimentos entre os três níveis de governo, o Comité Organizador e o consórcio, de forma a torná-lo mais célere e adequado a situações que exijam uma resposta rápida ou imediata nos casos de impasse.
- Autonomia ao consórcio para punir eventuais descumprimentos de prazos no repasse de informações, com multas estabelecidas e, ainda, a competência pela execução e não apenas pelo monitoramento dos projetos olímpicos.

Os órgãos de controle identificaram a APO como um grande *hub* (centralizadora) de informações primárias para proceder a fiscalização da atuação dos três níveis de governo na preparação dos Jogos Rio2016 e sobre as obras feitas exclusivamente para os Jogos, que eram o compromisso do país assumido com o COI para a realização do evento. Os tribunais utilizaram essas informações e cobraram prestações de contas dos entes governamentais por meio da APO, dando dessa forma transparência a todo o processo.

A estrutura de governança dos Jogos, nomeadamente no nível político, carece de adequação à realidade nacional. A lei definiu o papel da APO de forma clara, porém, de



forma insuficiente, fruto da existência de diferentes fóruns de governança criados pelas esferas federal, estadual e municipal, impondo dificuldades na integração entre as estruturas de governança criadas para os Jogos Rio2016. A sobreposição de responsabilidades entre as estruturas congêneres criadas e o não reconhecimento pelos entes do papel de relevância da APO à frente da governança dos Jogos Rio2016 conduziu a perda de agilidade na tomada de decisão. A APO, como experiência pioneira de consórcio tripartite no Brasil, exerceu o seu papel legal, mas sem a força necessária, sobretudo pela ausência de um poder de coerção atribuída ao consórcio.

Considera-se que, mesmo com uma estrutura de governança com diversos atores envolvidos, a APO manteve o foco no projeto de entrega dos Jogos. Futuramente, em experiências que indiquem o envolvimento dos três níveis de governo, o consórcio público tripartite desponta como uma estratégia favorável de integração entre seus participantes.



## Bibliografia

- Anon., s.d. *A governança dos Jogos Olímpicos no Canadá*. [Online] Available at: [https://www.researchgate.net/publication/284218132\\_The\\_governance\\_of\\_the\\_Olympic\\_Games\\_in\\_Canada](https://www.researchgate.net/publication/284218132_The_governance_of_the_Olympic_Games_in_Canada) [Acesso em 24 Abril 2017].
- Estadual, G., 2007. Decreto n.º 40.890 - Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP). 7 Agosto.
- Estadual, G., 2011. Lei n.º 5.260. 13 Abril.
- Federal, G., 2009. Lei n.º 12.035 (Lei do Ato Olímpico). 1 Outubro.
- Federal, G., 2011. Lei n.º 12.396. 21 Março.
- Federal, G., 2012. Decreto Presidencial S/N (Comité Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016). 13 Setembro.
- Flick, U., Kardoff, E. V. & Steinke, I., 2004. *A companion on Qualitative Research*. Londres: Sage Publications.
- Girginov, V., 2012. *Governance of the Olympic Games. London 2012 Olympics and Paralympics Resource Guide*. [Online] Available at: [https://radar.brookes.ac.uk/radar/file/91dc59f8-40da-ad07-aa4a-0123640100a4/1/OLympicsGovernance\\_Girginov.docx](https://radar.brookes.ac.uk/radar/file/91dc59f8-40da-ad07-aa4a-0123640100a4/1/OLympicsGovernance_Girginov.docx) [Acesso em 25 Abril 2018].
- Municipal, G., 2011. Lei municipal n.º 5.272, regulamentada pelo Decreto Municipal 34.045/2011234/2009 - Empresa Olímpica Municipal (EOM). 18 Abril.
- Municipal, G., 2011. Lei n.º 5.949. 13 Abril.
- Peters & Pierre, R. 2. T. B. & F. 2., 2008. ie, política. Em: 2008 ed. Jordânia: s.n.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: s.n.
- Rio2016, C., 2010. Assembleia de Constituição – Estatuto social do Comité Organizador dos Jogos Rio2016. 9 Março.



Sousa, M. J. & Baptista, C. S., 2011. *Como fazer investigação, dissertações, testes e relatórios segundo Bolonha*. Lisboa: Pactor.

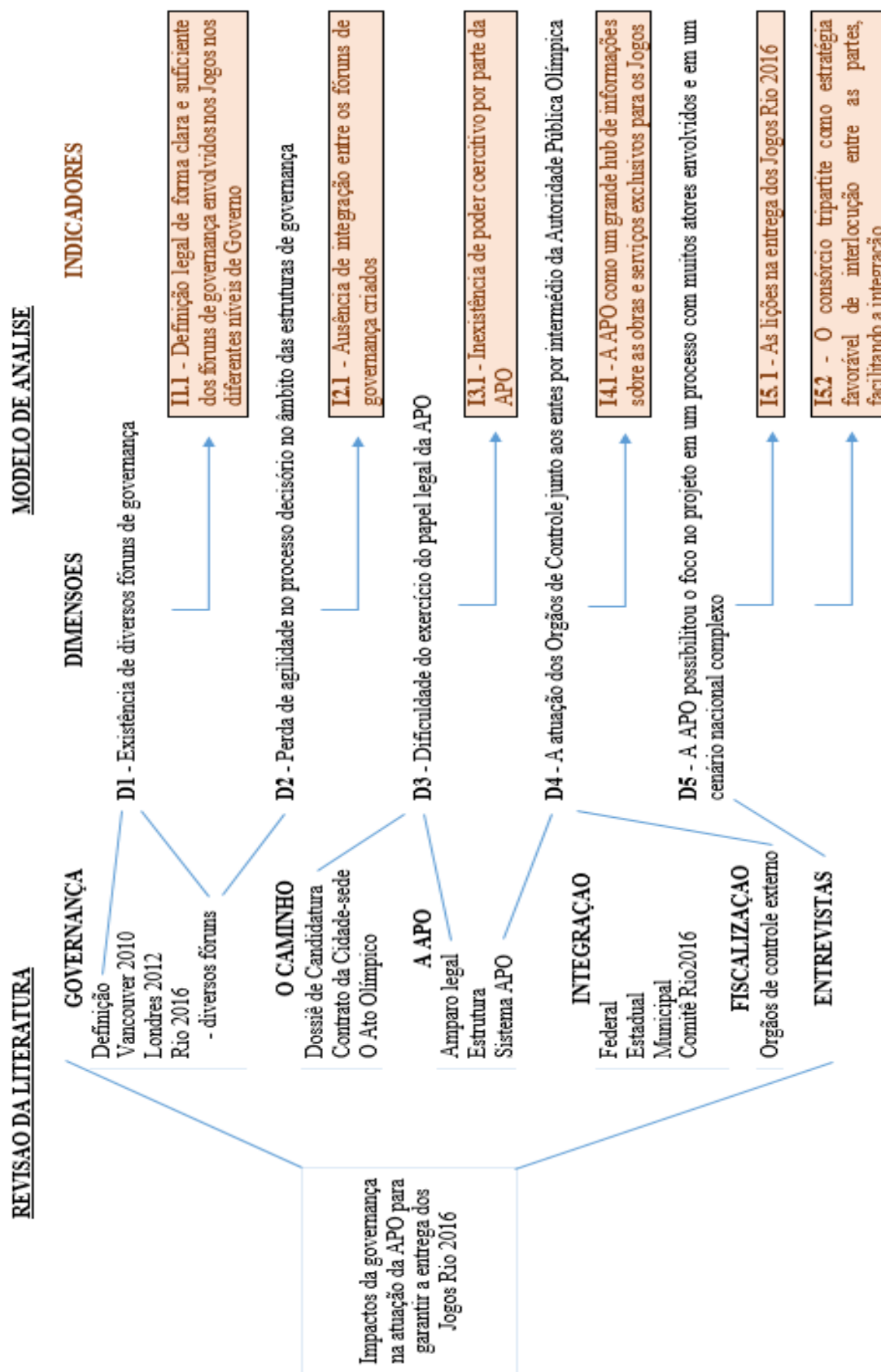
TCU, 2013. *Referencial Básico de Governança*. 1ª ed. Brasília: Tribunal de Contas da União.

# Anexo A - Linha de Orientação Metodológica

## LINHA DE ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA

<u>OBJETIVO GERAL</u>	<ul style="list-style-type: none"><li>- verificar os impactos da governança na atuação da Autoridade Pública Olímpica para garantir a entrega dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.</li></ul>			
<u>OBJETIVO ESPECÍFICOS</u>	<ul style="list-style-type: none"><li>- identificar os fóruns de governança criados para a consecução dos Jogos Rio2016;</li><li>- entender o funcionamento do processo decisório no âmbito das estruturas de governança criadas;</li><li>- avaliar o exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica para garantir a entrega dos Jogos Rio2016;</li><li>- identificar a atuação dos órgãos de controle no âmbito da preparação dos Jogos Rio2016; e</li><li>- levantar as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria na estrutura de governança dos Jogos Rio2016.</li></ul>			
<u>QUESTÕES</u>				
Q1: Quais os fóruns de governança criados para a consecução dos Jogos Rio2016?	Q2: Como funcionou o processo decisório no âmbito das estruturas de governança criadas?	Q3: A Autoridade Pública Olímpica exerceu o papel legal de sua criação para garantir a entrega dos Jogos Rio2016?	Q4: Como os órgãos de controle atuaram no âmbito dos Jogos Rio2016?	Q5: Quais as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria a serem implementadas na estrutura de governança dos Jogos Rio2016?
<u>HIPÓTESE DE TRABALHO</u>	<ul style="list-style-type: none"><li>- existiram indefinições e ambiguidades quanto às responsabilidades das entidades envolvidas na estrutura de governança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, e deficiência na definição do papel legal da APO, justificadas pelas seguintes hipóteses explicativas (HE):</li></ul>			
<u>HIPÓTESES EXPLICATIVAS</u>				
HE1: Houve dificuldades na integração entre as estruturas de governança criadas pelos diferentes níveis de governo para os Jogos Rio2016.	HE2: A diversidade de fóruns de governança criados para os Jogos Rio2016 prejudicou a celeridade na tomada de decisões estratégicas.	HE3: A Autoridade Pública Olímpica, como experiência impar de consórcio tripartite no País, exerceu o seu papel legal, mas sem a força necessária, causada pela falta de um poder de coerção.	HE4: Os órgãos de controle externo identificaram a APO como fonte de informação primária para a fiscalização da atuação dos três níveis de governo na preparação dos Jogos Rio2016.	HE5: A estrutura governança dos Jogos Rio 2016 permitiu a identificação de lições aprendidas e oportunidades de melhoria a serem implementadas em projetos semelhantes.

## Anexo B - Mapa Conceitual Inicial





## Anexo C - Guião de Entrevista

### Instituto Universitário Militar

#### Mestrado em Ciências Militares – Segurança e Defesa

#### A GOVERNANÇA DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS RIO2016

Mestrando: Cor Inf Emílio Vanderlei Ribeiro

Orientador: Cor Cav Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon

Esta investigação tem como objetivo verificar se a estrutura de governança criada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio2016, foi adequada à natureza do megaevento e às exigências previstas pelo Comité Olímpico e Paralímpico para o mesmo.

O objeto de investigação é a **estrutura de governança** legalmente estabelecida nos Jogos Rio2016. A investigação limita-se à estrutura de governança nas esferas federal, estadual e municipal, nomeadamente à sua interação com a Autoridade Pública Olímpica no que respeita às relações necessárias para a entrega dos Jogos.

### GUIÃO DA ENTREVISTA

Nome: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ Nascimento: \_\_\_\_\_

Posto: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

Funções desempenhadas no âmbito das estruturas de governança dos Jogos Rio2016:

---

---

---

---

---

---

---





1. Na sua opinião, as leis de criação da Autoridade Pública Olímpica – APO como consórcio tripartite definiram de forma CLARA e SUFICIENTE o papel da instituição na estrutura de entrega dos Jogos Rio2016?

( ) Sim

( ) Não. Nesse caso, o que faltou?

---

---

---

2. Na sua opinião, as leis de criação das demais estruturas, como o CGOLIMPIADAS E GEOLIMPÍADAS no âmbito do Governo Federal; o EGP no âmbito do Governo Estadual e a EOM no âmbito do Governo Municipal; dentre outros, definiram de forma CLARA e SUFICIENTE o papel de cada estrutura na entrega dos Jogos Rio2016?

( ) Sim.

( ) Não. Nesse caso, o que faltou?

---

---

---

3. A existência de diversos fóruns envolvidos na organização dos Jogos implicou falta de celeridade na tomada de decisões estratégicas. O modelo enfraqueceu o papel do Conselho Público Olímpico, importante instância que aprovou a Matriz de Responsabilidades, principal peça que determinava responsabilidades e definições orçamentárias dos investimentos voltados exclusivamente aos Jogos. Você concorda com essa afirmativa?

( ) Não concordo. A existência de muitos fóruns NÃO PROVOCOU a perda de agilidade nas tomadas de decisão.

( ) Sim, concordo. A existência de muitos fóruns PROVOCOU a perda de agilidade nas tomadas de decisão.

4. A falta de poder coercitivo foi um fator importante de fragilidade para a atuação da Autoridade Pública Olímpica (APO) como interlocutora e integradora de informações dos três níveis de governo?

( ) Sim. Por quê?

---

---

---

( ) Não. Por quê?

---

---

---



5. Na coordenação e integração dos entes, coube à APO garantir que o Brasil cumprisse o acordado com o Comité Olímpico Internacional em seu Dossiê de Candidatura. O Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e o Legislativo acompanharam as suas diversas atividades. A Autoridade Pública Olímpica contribuiu para a fiscalização dos órgãos de controle?

( ) Sim. De que forma?

---

---

---

---

( ) Não. Por quê?

---

---

---

---

6. Há lições há serem retiradas do funcionamento da Autoridade Pública Olímpica nessa estrutura de governança?

( ) Sim. Quais?

---

---

---

---

( ) Não. Por quê?

---

---

---

---

7. Existe oportunidade de melhoria para tornar a atuação de um consórcio público tripartite nos moldes da Autoridade Pública Olímpica mais ágil em projetos semelhantes?

( ) Sim. Quais?

---

---

---

( ) Não. Por quê?

---

---

---

---

## Anexo D - Guião de Entrevista - Ligação com dimensões e indicadores do Modelo de Análise

Tabela 7 - Ligação do Guião de Entrevista com dimensões e indicadores do Modelo de Análise

Objetivo da Investigação: Verificar os impactos da governança na atuação da Autoridade Pública Olímpica para garantir a entrega dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.					
Questões	Dimensão		Indicador	Entrevista - pergunta associada	
Q1: Quais os fóruns de governança criados para a consecução dos Jogos Rio2016?	D1	Existência de diversos fóruns de governança.	I1.1	Definição legal de forma clara e suficiente dos fóruns de governança envolvidos nos Jogos nos diferentes níveis de Governo.	Na sua opinião, as leis de criação da Autoridade Pública Olímpica – APO como consórcio tripartite definiram de forma CLARA e SUFICIENTE o papel da instituição na estrutura de entrega dos Jogos Rio 2016?
			I2.1	Ausência de integração entre os fóruns de governança criados.	Na sua opinião, as leis de criação das demais estruturas, como o CGOLIMPIADAS E GEOLIMPIADAS no âmbito do Governo Federal; o EGP no âmbito do Governo Estadual e a EOM no âmbito do Governo Municipal; dentre outros, definiram de forma CLARA e SUFICIENTE o papel de cada estrutura na entrega dos Jogos Rio 2016?
Q2: Como funcionou o processo decisório no âmbito das estruturas de governança criadas?	D2	Perda de agilidade no processo decisório no âmbito das estruturas de governança.	I2.1	Ausência de integração entre os fóruns de governança criados.	A existência de diversos fóruns envolvidos na organização dos Jogos implicou falta de celeridade na tomada de decisões estratégicas. O modelo enfraqueceu o papel do Conselho Público Olímpico, importante instância que aprovou a Matriz de Responsabilidades, principal peça que determinava responsabilidades e definições orçamentárias dos investimentos voltados exclusivamente aos Jogos. Você concorda com essa afirmativa?
Q3: A Autoridade Pública Olímpica exerceu o papel legal de sua criação para garantir a entrega dos Jogos Rio2016?	D3	Dificuldade do exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica.	I3.1	Inexistência de poder coercitivo por parte da Autoridade Pública Olímpica.	A falta de poder coercitivo foi um fator importante de fragilidade para a atuação da Autoridade Pública Olímpica (APO) como interlocutora e integradora de informações dos três níveis de governo?
Q4: Como os Órgãos de Controle atuaram no âmbito dos Jogos Rio2016?	D4	A atuação dos Órgãos de Controle junto aos entes por intermédio da Autoridade Pública Olímpica.	I4.1	A Autoridade Pública Olímpica como um grande hub de informações sobre as obras e serviços exclusivos para os Jogos.	Na coordenação e integração dos entes, coube à APO garantir que o Brasil cumprisse o acordado com o Comitê Olímpico Internacional em seu Dossiê de Candidatura. O Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e o Legislativo acompanharam as suas diversas atividades. A Autoridade Pública Olímpica contribuiu para a fiscalização dos órgãos de controle?
Q5: Quais as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria a serem implementadas na estrutura de governança dos Jogos Rio2016?	D5	A APO possibilitou o foco no projeto em um processo com muitos atores envolvidos e em um cenário nacional complexo.	I5.1	As lições na entrega dos Jogos Rio 2016.	Há lições há serem retiradas do funcionamento da Autoridade Pública Olímpica nessa estrutura de governança?
			I5.2	O consórcio tripartite como estratégia favorável de interlocução entre as partes, facilitando a integração.	Existe oportunidade de melhoria para tornar a atuação de um consórcio público tripartite nos moldes da Autoridade Pública Olímpica mais ágil em projetos semelhantes?



## Anexo E - Funções desempenhadas pelos entrevistados no âmbito das estruturas de governança criadas

Tabela 8 - Funções desempenhadas pelos entrevistados

Entrevistado	Função atual	Funções desempenhadas nas estruturas dos JO
General de Exército Fernando Azevedo e Silva	Chefe do Estado Maior do Exército	Presidente da Autoridade Pública Olímpica (APO) (2013-2014) Comandante Militar do Leste (CML) e Coordenador Geral de Defesa de Área (CGDA) (2015-2016)
Coronel R1 Alberto Carlos de Mello Fonseca	Assessor do Comandante do Exército Brasileiro	Superintendente Chefe da Representação da APO em Brasília (2013-2014)
Dara de Souza e Silva	Assessora Especial da Diretoria de Operações da Agência de Fomento (AgeRio)	Superintendente e Chefe de Gabinete da Presidência da Autoridade Pública Olímpica (APO) (2012-2017)
José Arruda do Nascimento	Assessor do Chefe do Estado Maior do Exército	Assessor do Presidente da Autoridade Pública Olímpica (APO) (2013-2014)
Bráulio Gomes Mendes Diniz	Subprocurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (PF/IFRN)	Supervisor da Procuradoria Geral da Autoridade Pública Olímpica (APO) (2012-2017)
Ricardo Silveira Ribeiro	Subprocurador Geral da Agência Nacional do Petróleo	Supervisor da Procuradoria Geral da Autoridade Pública Olímpica (APO) (2012-2017)
Ricardo Nagao	Procurador Federal	Procurador Geral da Autoridade Pública Olímpica (APO) (2012-2017)
Joaquim Francisco Monteiro de Carvalho Neto	Administrador de Empresas	Diretor-Presidente da Empresa Olímpica Municipal (EOM)

**Anexo F – Análise temática do conteúdo das entrevistas**

No registo da análise de conteúdo temática foram transcritos excertos com relevância para o tema, assim como as ideias-chave identificadas por cada entrevistado. Foi igualmente anotado se a intervenção de cada entrevistado confirma o indicador associado ao tema (✓), não confirma o indicador (✗) ou se não permite retirar uma conclusão sobre o mesmo (--). A ordem de apresentação dos entrevistados é aleatória, não correspondendo à apresentada em 2.c.

**Tabela 9 - Análise temática do conteúdo das entrevistas – Tema 1**

Entrevistados	Tema 1		Ideias-chave identificadas	
	Existência de diversos fóruns de governança			
	Definição legal de forma clara e suficiente dos fóruns de governança envolvidos nos Jogos nos diferentes níveis de Governo			
Entrevistado 1	A estrutura de Governança dos Jogos Olímpicos ficou muito dispersa. A APO não tinha responsabilidade efetiva no controle das finanças. No âmbito municipal, a EOM teve papel claro e suficiente nos JOP Rio2016.		APO sem controle das finanças	✗
Entrevistado 2	Faltou definir quem seria o responsável pelas decisões. Perdeu-se tempo e energia de gestão com o processo decisório compartilhado.		Indefinição de responsabilidade	✗
Entrevistado 3	As leis de criação (federal, estadual e municipal) não definiram, principalmente, de forma suficiente o papel da Autarquia na governança dos Jogos Rio2016. Ao tempo em que essas leis atribuíram à APO o objetivo de “coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI para esses fins (...)” (...), não havia um dispositivo legal para que a Autarquia efetivamente coordenasse, e nem os próprios entes consorciados reconheçam o papel de coordenação disposto em lei. Com o tempo, no exercício das ações de planejamento e de preparação dos Jogos, a APO acabou por se posicionar no âmbito das atividades de integração entre os entes de governo e o Comitê Rio2016, contemplando, especialmente, as seguintes finalidades previstas em lei: “IV - o relacionamento, em conjunto com os próprios entes consorciados, com o COMITÊ RIO2016 (...)”; “VI - a elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades (...)”; “VIII - a interlocução, nos casos de impasses relacionados à execução de obras, com órgãos de controle, de licenciamento ambiental e demais órgãos envolvidos”. No caso das estruturas de governança, faltou principalmente a não sobreposição das atividades e responsabilidades, aliado ao fato de que não havia, de forma clara, um coordenador geral de todas as entidades que integravam a governança dos Jogos.		Papel de coordenação da APO disposto em lei não reconhecido  Houve sobreposição de responsabilidades  Não havia um coordenador geral	✗
Entrevistado 4	Faltou atribuir poder decisório à Autoridade Pública Olímpica.			✗
Entrevistado 5	Não obstante as importantes finalidades da APO, especialmente no que toca à consolidação do planejamento integrado e ao monitoramento dos projetos voltados para a entrega dos Jogos, não foram deferidos os meios adequados para que a instituição cobrasse as informações necessárias à adequada execução do objetivo legal. Assim, em que pese a definição CLARA do papel da instituição, não foram deferidos mecanismos SUFICIENTES para fazer cumprir os objetivos legais na sua integralidade. Os compromissos assumidos, sejam aqueles diretamente previstos no contrato-lei que criou o consórcio, sejam os contemplados na Matriz de Responsabilidades e na Carteira de Projetos Olímpicos, não tiveram a força normativa necessária, caracterizando-se pelo que atualmente se conhece como <i>soft law</i> , em suma, compromissos cujo cumprimento depende única e exclusivamente da boa-fé do compromissário, sem maiores consequências jurídicas nem instituição de mecanismos coercitivos. (...) Faltaram, portanto, mecanismos adequados para a obtenção de informações junto aos entes consorciados, de modo que fossem processadas e consolidadas pela APO para assim subsidiar o monitoramento voltado para a conclusão tempestiva e integral das obrigações assumidas. Pelo só fato de criar instâncias sobrepostas à APO, as normas instauraram uma zona de incerteza em matéria de competência, o que gerou dificuldades para a governança, como a instituição de “procedimentos clone”: repetição das mesmas ações em variadas instâncias sem ganho efetivo de qualidade para a decisão final. Por tudo isso, não se pode dizer que as normas tenham sido CLARAS, dada a sobreposição, nem SUFICIENTES, porque em princípio ultrapassaram a regulamentação suficiente, no caso, a criação e funcionamento da APO. Faltou, portanto, privilegiar as funções da APO, deslocando para o Consórcio o centro de decisão, num movimento centrípeto, tendo ocorrido exatamente o contrário (movimento centrífugo), afastando as decisões para as instâncias individualizadas de cada ente federativo.		Faltaram mecanismos adequados para a obtenção de informações junto aos entes consorciados  Normas não foram CLARAS e nem SUFICIENTES	✗
Entrevistado 6	Houve certa indeterminação quanto ao papel da APO na governança dos Jogos. (...). Os incentivos da APO não foram bem desenhados, pois dificilmente se consegue criar uma instituição para coordenar atividades da própria administração direta. É um desenho institucional que, certamente, gerou conflitos políticos, principalmente porque cada órgão da administração direta tem sua própria governança e responde a interesses políticos próprios.		Os incentivos da APO não foram bem desenhados	✗
Entrevistado 7	Definição legal clara e suficiente			✓
Entrevistado 8	Definição legal clara e suficiente			✓

Tabela 10 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 2

Entrevistados	Tema 2	Ideias-chave identificadas	
	Perda de agilidade no processo decisório no âmbito das estruturas de governança		
	Sobreposição de responsabilidades entre os fóruns de governança criados		
Entrevistado 1	Muitos fóruns provocou a perda de agilidade nas tomadas de decisão.	Perda de agilidade	✓
Entrevistado 2	Muitos fóruns provocou a perda de agilidade nas tomadas de decisão.	Perda de agilidade	✓
Entrevistado 3	<p>(...) Entretanto, não havia um dispositivo legal para que a Autarquia efetivamente coordenasse, e nem os próprios entes consorciados reconheciam o papel de coordenação disposto em lei.</p> <p>No caso das estruturas de governança, faltou principalmente a não sobreposição das atividades e responsabilidades, aliado ao fato de que não havia, de forma clara, um coordenador geral de todas as entidades que integravam a governança dos Jogos.</p> <p>Muitos fóruns provocou a perda de agilidade nas tomadas de decisão.</p>	<p>Ausência de dispositivo legal para a coordenação da APO</p> <p>Entes não reconheciam o papel de coordenação da APO</p> <p>Sobreposição de responsabilidades</p> <p>Ausência de um coordenador geral</p>	✓
Entrevistado 4	Muitos fóruns provocou a perda de agilidade nas tomadas de decisão.	Perda de agilidade	✓
Entrevistado 5	Pelo só fato de criar instâncias sobrepostas à APO, as normas instauraram uma zona de incerteza em matéria de competência, o que gerou dificuldades para a governança, como a instituição de “procedimentos clone”: repetição das mesmas ações em variadas instâncias sem ganho efetivo de qualidade para a decisão final. Faltou, portanto, privilegiar as funções da APO, deslocando para o Consórcio o centro de decisão, num movimento centrípeto, tendo ocorrido exatamente o contrário (movimento centrífugo), afastando as decisões para as instâncias individualizadas de cada ente federativo.	<p>Instâncias sobrepostas à APO gerou dificuldades para a governança</p> <p>Decisão final sem qualidade</p> <p>APO sem prestígio</p>	✓
Entrevistado 6	Foram estruturas sobrepostas, com funções análogas às da APO.	Estruturas sobrepostas	✓
Entrevistado 7	Muitos fóruns provocou a perda de agilidade nas tomadas de decisão.	Perda de agilidade	✓
Entrevistado 8	Muitos fóruns provocou a perda de agilidade nas tomadas de decisão.	Perda de agilidade	✓

Tabela 11 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 3

	Tema 3		
Entrevistados	Dificuldade do exercício do papel legal da Autoridade Pública Olímpica	Ideias-chave identificadas	
	Inexistência de poder coercitivo por parte da Autoridade Pública Olímpica		
Entrevistado 1	A falta de poder coercitivo foi um fator importante de fragilidade para a atuação da Autoridade Pública Olímpica (APO) como interlocutora e integradora de informações dos três níveis de governo pelas circunstâncias existentes.	Falta de poder coercitivo da APO	✓
Entrevistado 2	A falta de poder coercitivo foi um fator importante de fragilidade para a atuação da Autoridade Pública Olímpica (APO) como interlocutora e integradora de informações dos três níveis de governo pelas circunstâncias existentes.	APO sem poder coercitivo legal	✓
	Nenhum instrumento legal deu poder coercitivo à APO.  A gestão dos recursos, que poderia servir de instrumento de pressão da APO, foram gerenciados pelos próprios entes consorciados.	A gestão dos recursos dos Jogos poderia servir de instrumento de pressão da APO sobre os Entes	
Entrevistado 3	(...) as leis de criação da APO atribuíram-lhe o objetivo principal de “coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI para esses fins (...)”. Entretanto, não havia um dispositivo legal para que a Autarquia efetivamente coordenasse, e nem os próprios entes consorciados reconheciam o papel de coordenação disposto em lei.	Não reconhecimento do papel legal da APO pelos Entes	✓
Entrevistado 4	A falta de poder coercitivo foi um fator importante de fragilidade para a atuação da Autoridade Pública Olímpica (APO) como interlocutora e integradora de informações dos três níveis de governo pelas circunstâncias existentes.	Falta de poder coercitivo da APO	✓
Entrevistado 5	A concepção do Consórcio baseou-se eminentemente na cooperação dos entes que o instituíram, numa dependência quase completa da contribuição de terceiros, sem o que a APO estaria condenada à inércia. Apesar disso, essa ausência de poderes parece ter sido uma decisão racional dos entes consorciados, não uma falha da norma. É o fenômeno jurídico já citado em outra resposta e relativamente novo, mas já conhecido pelo Direito, denominado <i>soft law</i> , muito comum nos tratados internacionais, especialmente em matéria de meio ambiente. É uma forma de obter compromissos sem impor sanções. Muitas vezes, essa flexibilização ( <i>soft</i> ), em vez do direito mais rígido ( <i>hard</i> ), é uma condição necessária para se obterem compromissos individuais de ação voltados para um objetivo comum. Se a utilização desse mecanismo ( <i>soft law</i> ) e a falta de poder coercitivo resultaram em perdas na capacidade de ação da APO, pode-se especular que esse formato de consórcio menos empoderado tenha sido uma condição para que os três entes se integrassem a ele, ou seja, a condição de que a entidade não teria poderes para impor aos próprios entes nenhum tipo de ação, a efetiva ausência de poder coercitivo. Em suma, se essa ausência pode ser considerada uma fragilidade, também não se pode garantir que mesmo com a previsão de poder coercitivo os entes ainda assim mantivessem interesse em criar e integrar o consórcio. O art. 4º da Lei Municipal n. 5.260/2011, que ratifica a criação da APO no âmbito municipal, tanto na redação original como na alterada, é uma clara sinalização de que o Consórcio teria limitada atuação sobre aquele ente federativo.	<i>Soft law</i> – o compromisso sem a imposição de sanções como opção	✓
		Limitada atuação da APO sobre o Município	
Entrevistado 6	É claro que a ausência de poder coercitivo mina boa parte da força da APO. No caso, contudo, não seria viável atribuir poder coercitivo, mas se trataria de uma autarquia com poderes para sancionar agentes públicos da administração direta (ex.: prefeito, ministro do Desporto, secretário executivo do ministério do Desporto). Seria uma situação absolutamente teratológica. A meu ver, uma das grandes fragilidades foi o desenho institucional: o presidente da APO era indicado pelo governo federal, sem que o estado e o município precisassem concordar com a indicação. Isso gerou problemas políticos desde os primeiros momentos dos jogos, pois foi indicado presidente com perfil histórico político sem que tenha sido dada certa deferência para a instância local de preparação para os jogos.	Ausência de poder coercitivo da APO	✓
		Indicação federal do Presidente APO	
Entrevistado 7	Apesar da clareza na definição das atribuições das estruturas de Governança dos Jogos, a estratégia de criar estruturas de coordenação no âmbito interno de cada um dos três entes consorciados (CGOlimpíadas/GEOLimpíadas, EGP e EOM) e manter a APO como coordenadora entre eles no âmbito externo, prejudicou a compreensão sobre a função e os limites da atuação de cada uma dessas estruturas de governança, inclusive para órgãos e entidades públicas e órgãos de controle interno e externo. A ausência de poder coercitivo nivelou a APO com essas estruturas de governança interna e com isso chegou-se ao excesso de estruturas dedicadas à governança e, conseqüentemente, ao retrabalho e à demora no processo decisório.	Estruturas congêneres = limite de atuação da APO  Ausência de poder coercitivo nivelou as estruturas de governança	✓
Entrevistado 8	A falta de poder coercitivo NÃO foi um fator importante de fragilidade para a atuação da APO como interlocutora e integradora de informações dos três níveis de governo. A APO foi fundamental na liderança de negociações pontuais em que assumiu inteiramente o processo do início ao fim, como por exemplo: negociação da matriz energética. Quando o assunto era energia, a APO convocava as reuniões com os entes envolvidos (COI, Comitê Organizador, OBS, LIGHT...) e distribuía as informações acordadas. Sem a APO envolvida no quesito energia, que demandou muitos esforços, haveria um transtorno ainda maior no ciclo olímpico.	A APO como líder de negociações pontuais  Destaque da atuação da APO nas negociações da matriz energética	✗



Tabela 12 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 4

Entrevistados	Tema 4	Ideias-chave identificadas	
	A atuação dos Órgãos de Controle junto aos entes por intermédio da Autoridade Pública Olímpica		
	A Autoridade Pública Olímpica como um grande <i>hub</i> de informações sobre as obras e serviços exclusivos para os Jogos		
Entrevistado 1	Os Órgãos de Controle Externo buscaram a APO, por meio da Matriz de Responsabilidades, para fiscalizarem os JOP Rio2016.	A Matriz de Responsabilidades como ferramenta principal de fiscalização dos Órgãos de Controle	✓
Entrevistado 2	A APO disponibilizou acesso dos órgãos de controle ao seu Sistema de Monitoramento, com todas as informações atualizadas. A APO esclareceu com transparência todas as demandas vindas dos órgãos de controle. A cooperação entre a APO e os órgãos de controle proporcionou ganhos mútuos.	A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento	✓
Entrevistado 3	A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento das principais obras e serviços essenciais à realização dos Jogos Rio2016. Por meio de um conjunto de apresentação dos principais dados desses projetos, a APO dispunha de informações com uma visão mais abrangente e que possibilitava a identificação de riscos que pudessem impactar na entrega das instalações de competição e não competição exclusivas para os Jogos.	A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento	✓
Entrevistado 4	A APO contribuiu para a fiscalização dos Órgãos de Controle  A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento	A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento	✓
Entrevistado 5	Por centralizar as ações dos diferentes entes federativos e cruzar dados de diversas fontes, pode-se dizer que a informação da APO era de mais qualidade. Além disso, por força da própria exigência do Contrato de Consórcio, reforçada pela cobrança dos órgãos de controle, a APO, a despeito de todas as limitações na obtenção de informações, adotou padrões avançados de transparência, divulgado proativamente (transparência ativa) um grande número de informações na rede mundial de computadores, dados sempre voltados para a informação sobre o estágio de execução e entrega dos projetos, o que contribuiu também para o fortalecimento do controle social.	A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento	✓
Entrevistado 6	Sim, em certo sentido. Havia, contudo, várias limitações, pois as informações eram sensíveis e a APO tinha contato com informações mais realistas do andamento dos jogos que, muitas vezes, não eram adequadamente divulgadas em razão da necessidade de manter um bom relacionamento com os entes políticos. Não exerceu, nesse sentido, um papel de fiscalização e não sei se esse, realmente, seria seu papel. A APO não deveria ser um órgão de controle propriamente dito. Ela tinha resultados a entregar e a informação obtida tinha como foco ser um insumo para que a APO pudesse cobrar instâncias de decisão.	A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento	✓
Entrevistado 7	A Autoridade Pública Olímpica contribuiu para a fiscalização dos órgãos de controle, atendendo prontamente e apresentando as informações de que dispunha, procurando sempre viabilizar a ação dos órgãos de controle.	A APO desenvolveu um sistema próprio para acompanhamento	✓
Entrevistado 8	A APO contribuiu para a fiscalização dos órgãos de controle através da Matriz Responsabilidade, documento que esclarecia a responsabilidade de cada órgão (Federal, Estadual ou Municipal) ou investimento privado assim como o prazo de entrega. Esse documento mapeava todos os investimentos necessários/acordados para a realização dos Jogos e facilitava a fiscalização dos órgãos de controle.	A Matriz de Responsabilidades como ferramenta principal de fiscalização	✓



Tabela 13 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 5

Entrevistados	Tema 5	Ideias-chave identificadas	
	A APO possibilitou o foco no projeto em um processo com muitos atores envolvidos e em um cenário nacional complexo		
	As lições na entrega dos Jogos Rio2016		
Entrevistado 1	Foi a primeira experiência tripartite no Brasil. Em experiências que demandam a participação dos três níveis de governo, o consórcio tripartite mostra-se uma estratégia favorável de interlocução entre as partes, facilitando a integração.	Experiência tripartite  Estratégia favorável de interlocução entre as partes	✓
Entrevistado 2	Somente um organismo deve deter a responsabilidade pelas decisões. O organismo responsável deve ser o gestor dos recursos financeiros.	Responsabilidade única  Organismo deve gerir os recursos	✓
Entrevistado 3	As lições mais relevantes são aquelas relacionadas à própria concepção de uma organização pública tripartite: seu objetivo e condições para a sua boa execução devem estar alinhados e estabelecidos formalmente, com clara atribuições de responsabilidades e resultados esperados. Outra lição diz respeito ao relacionamento e à integração das partes envolvidas direta e indiretamente: não há como obter-se resultados efetivos em uma organização formada por mais de um ente (público ou privado) se todos os seus associados não permanecerem em constante integração e reconhecerem o papel do ente, primeiro responsável pelo papel de congregar esforços para o objetivo comum.	Experiência tripartite  Relacionamento e integração das partes envolvidas direta e indiretamente	✓
Entrevistado 4			--
Entrevistado 5	O que mais prejudicou a atividade da APO foi a separação entre execução e monitoramento, modificando a proposta que constava do Dossiê de Candidatura sem o cuidado de fazer as adaptações institucionais necessárias ao bom funcionamento do órgão nessa nova modelagem. Ao remanescer sem competências executivas, a APO passou a ser vista como uma entidade estranha ao processo de execução, com limitada capacidade legal para contribuir de modo mais efetivo para a conclusão dos projetos. Com essa moldura esvaziada de competências executivas, fica a impressão de que os entes, efetivamente responsáveis pela execução, viam a atividade da APO como externa ao processo de decisão. Incluí-la na governança aparentemente envolvia mais um risco ou custo adicional do que um benefício ou fator positivo, preferindo-se então manter alçadas próprias com finalidades idênticas e muitas vezes ignorar a existência da APO na estrutura de governança. Nesse aspecto, uma adaptação institucional do modelo previsto no Dossiê à nova realidade, qual seja, ao esvaziamento de suas competências executivas, talvez tivesse sido fundamental para dar capacidade de ação à APO e forçar sua inserção nas instâncias de governança.	Governança limitada pela fragilidade do modelo adotado  Consórcio X Entes	✓
Entrevistado 6	Em consórcios públicos, a governança interna precisa ser desenhada de modo que o representante do mesmo esteja alinhado com interesses dos entes consorciados. No caso da APO, creio que seria interessante que o nome do presidente fosse alvo de consenso de todos os entes consorciados ou ao menos houvesse um sistema de rodízio na direção do consórcio, no qual todos os entes se sentissem legitimados. Isso poderia estar na lei. Creio que consórcios públicos servem para executar atribuições. Consórcios com o objetivo de coordenar a própria administração direta estão fadados ao fracasso, pois os sentidos não estão devidamente alinhados – a administração direta não irá se submeter a “determinações” de consórcios.	Modelo desenhado em acordo com os entes  Consórcio X Entes	✓
Entrevistado 7	O modelo de governança que se buscou implementar por meio da Autoridade Pública Olímpica foi bem pensado. Porém, para que funcionasse tal como concebido, deveria ter sido dotada de maior poder decisório.	O modelo de governança por meio da APO foi bem pensado Maior poder decisório	✓
Entrevistado 8	Foi fundamental a existência de uma organização tripartite para integração e intermediação de questões de responsabilidades compartilhadas entre os entes ou de impactos transversais às 3 esferas de governo, especialmente quanto aos gastos com os Jogos. O Modelo da APO, conforme previsto na candidatura, não foi plenamente implantado, especialmente quanto ao exercício do poder que a legislação delegou à APO. Cada esfera de governo criou sua própria estrutura para coordenar e implantar as ações sob sua responsabilidade.	Modelo tripartite  Poder da APO concorreu com estruturas congêneres	✓

Tabela 14 - Análise temática do conteúdo das entrevistas - Tema 5

Entrevistados	Tema 5	Ideias-chave identificadas	
	A APO possibilitou o foco no projeto em um processo com muitos atores envolvidos e em um cenário nacional complexo		
	O consórcio tripartite como estratégia favorável de interlocução entre as partes, facilitando a integração.		
Entrevistado 1	O consórcio deveria ter autonomia para punir eventuais descumprimentos de prazo, com multas estabelecidas.	Mais autonomia para a APO	✓
Entrevistado 2			--
Entrevistado 3	Conforme descrito nas respostas às perguntas números 1 e 6, o modelo pensado para a APO é muito apropriado quando tratamos de projetos e/ou políticas públicas que envolvam mais de um ente responsável.  É mister que, para uma instituição tripartite planejada, sejam ouvidas as áreas técnicas de cada ente que irá se associar e se todos aqueles, prioritariamente necessários à boa consecução do projeto ou política, se associem.  As decisões institucionais para a constituição final dessa instituição ou consórcio, precisam estar embasadas tecnicamente e legalmente, bem como reconhecidas em documento próprio por cada parte.	Modelo pensado para a APO é muito apropriado	✓
Entrevistado 4			--
Entrevistado 5	Conforme sugerido na resposta anterior, a separação da função de execução da de monitoramento precisa ser compensada com mecanismos que permitam ao responsável pelo monitoramento cobrar informações e adotar medidas corretivas. Do contrário, não haverá meios adequados e suficientes para exercer a competência legal instituída, dependendo-se exclusivamente da boa vontade dos entes consorciados, de sua boa-fé em cumprir os compromissos assumidos, no que já se falou ser <i>soft law</i> . Dessa forma, a separação das funções de execução e monitoramento com uso de meras técnicas de <i>soft law</i> pode ter sido um fator de limitação. A correção dessa falha exigiria (i) manter a proposta do Dossiê de Candidatura, cometendo à APO não só o monitoramento, mas a execução dos projetos ou (ii) separar a execução do monitoramento, porém compensando essa perda de controle sobre a ação com o deferimento de mais poderes ao órgão responsável pelo monitoramento, como aqueles das agências reguladoras, em vez de depender simplesmente do <i>soft law</i> .	APO deve ter meios de cobrar e corrigir os entes  Execução e monitoramento com uso de técnicas <i>soft law</i> limitam a ação do consórcio  Manter a proposta do Dossiê de Candidatura, cometendo à APO não só o monitoramento, mas a execução dos projetos	✓
Entrevistado 6	O consórcio deveria ter finalidade meramente executiva. Deveria ter recursos próprios para ele mesmo tocar os projetos de interesse. Como afirmei, consórcios com funções de coordenação e monitoramento da própria administração direta estão fadados ao fracasso.	APO com finalidade executiva	✓
Entrevistado 7	Em tese, qualquer projeto que envolva interesse comum dos três entes federativos é oportuno para o modelo de governança praticado na Autoridade Pública Olímpica. Duas coisas parecem imprescindíveis para que se tenha um cenário ideal de atuação:  - primeiro é preciso definir bem que competências serão delegadas ao consórcio: a coordenação das atividades dos outros órgãos governamentais existentes ou a execução propriamente dita da política pública que se pretende implementar;  - em segundo lugar, caso a competência do consórcio seja de execução, é inevitável que os entes consorciados se disponham a abdicar da parcela de poder necessária para que o consórcio atue de forma autônoma na conciliação do interesse comum e alcance resultados eficientes.	Definição de competências  APO com finalidade executiva  Autonomia para o consórcio	✓
Entrevistado 8	Avaliar, previamente à sua criação, o nível de autoridade possível e viável para o consórcio com relação aos entes participantes, de modo a facilitar ainda mais a atuação integrada dos entes, bem como evitar eventuais redundâncias ou indefinições de responsabilidades.	Autoridade para o consórcio	✓